

Zypern wird EU-Mitglied - und der Konflikt?

Schoch, Bruno

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schoch, B. (2003). *Zypern wird EU-Mitglied - und der Konflikt?* (HSFK-Report, 14/2003). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285154>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bruno Schoch

Zypern wird EU-Mitglied – und der Konflikt?

HSFK-Report 14/2003



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: schoch@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-90-1

Euro 6,–

Zusammenfassung

Zypern tritt am 1. Mai 2004 der Europäischen Union bei. Seit der Invasion von 1974, mit der die Türkei zunächst auf Pogrome gegen türkische Zyprioten reagierte, wird die Insel durch eine der martialischsten Grenzen in Europa geteilt. Sämtliche Vorstöße, sie zu überwinden, sind bisher gescheitert, der letzte im März 2003. Sofern man sich jetzt nicht im letzten Moment noch auf eine Regelung einigen sollte, bleibt der Norden, den die Regierung in Nikosia nicht kontrolliert, vom EU-Beitritt ausgeschlossen. Völkerrechtlich tritt dann ganz Zypern bei, de facto jedoch nur der griechische Süden. Das ergäbe eine bizarre Konstellation: Ein EU-Mitglied wäre teilweise widerrechtlich besetzt, noch dazu von einem Nachbarstaat, der selbst in die EU eintreten möchte. Sofern die Türkei die Kriterien erfüllt, legt der Europäische Rat im Dezember 2004 den Beginn von Beitrittsverhandlungen fest. Über ihren Beitritt wird dann auch die Republik Zypern mitentscheiden. An ihrem Veto könnten die türkischen Europa-Ambitionen scheitern. Deshalb ist eine türkische Beitrittsperspektive ohne eine Einigung auf Zypern schwer vorstellbar.

UN-Generalsekretär Kofi Annan ergriff 1999 die Initiative, um zwischen den Vertretern der Republik Zypern und der – international nicht anerkannten – *Turkish Republic of Northern Cyprus* (TRNC) wieder Gespräche in Gang zu bringen. Und im November 2002 legte er ihnen einen umfassenden Lösungsvorschlag vor, bekannt als *Annan-Plan*. Kofi Annan wollte das *window of opportunity* nutzen, das der bevorstehende EU-Beitritt Zyperns aufgestoßen hatte, und setzte auf den dadurch erzeugten Zeitdruck. Am 11. März 2003 jedoch musste er einräumen, dass sein Plan gescheitert war.

Die Zypernfrage ist wie viele ethnische Konflikte ein Erbe des Kolonialismus. 1960 erreichte die Insel ihre Unabhängigkeit von Großbritannien. Schon drei Jahre später hob der Staatspräsident, Erzbischof Makarios, die von der Verfassung garantierte Machtteilung zwischen den beiden *communities* auf, namentlich das Vetorecht der Minderheit. Mit dem Verfassungsbruch gingen blutige Anschläge auf türkische Zyprioten einher. 1964 griffen Blauhelme der UNO ein – bis heute ist die UNFICYP eines der ältesten *peace building*-Truppenkontingente überhaupt. Als die Athener Militärjunta 1974 auf Zypern einen Putsch angezettelt und einen notorischen Türkenhasser als Machthaber installiert hatte, intervenierte die Türkei. Sie berief sich auf die internationalen Zypernverträge, die den drei Garantiemächten Großbritannien, der Türkei und Griechenland für den Fall einer Verletzung der prinzipiellen Gleichberechtigung beider *communities* ein Interventionsrecht einräumen. Doch ging es Ankara nicht darum, den *Status quo ante* wiederherzustellen. Vielmehr erzwang die türkische Armee massive ethnische Vertreibungen, um die Insel territorial teilen zu können. 1983 proklamierte Rauf Denktasch, offizieller Sprecher der türkischen Zyprioten, die TRNC als eigenen Staat und verlangte ihre internationale Anerkennung. Dazu war jedoch einzig die Türkei bereit, die umgekehrt von unzähligen UN-Resolutionen aufgefordert wird, die Besatzung zu beenden.

Ende der neunziger Jahre kamen die Beitrittsverhandlungen der EU mit Zypern rasch voran. Zur gleichen Zeit wurde die „Erbfeindschaft“ zwischen Griechenland und der Türkei, konstitutiv für Nationalbewegung und Nationsbildung beider und mit traumatischen Erfahrungen verbunden, von einem wachsenden Bedürfnis nach Kooperation aufge-

weicht. Dies führte zu einem regelrechten Tauwetter zwischen Athen und Ankara, nachdem der griechische Außenminister Pangalos, verstrickt in die Öcalan-Affäre in Nairobi, seinen Hut nehmen musste. Sein Nachfolger wurde der 44-jährige Jorgos Papandreu. Er beendete Athens Veto-Politik, die in der EU seit geraumer Zeit für Unmut gesorgt hat. Griechenland, so die neue Politik, habe ein existentielles Interesse an der Kooperation mit der Türkei und an deren EU-Beitritt.

Auch von dieser Kooperation hatte sich Kofi Annan Bewegung auf Zypern versprochen. Nach indirekten Gesprächen, sogenannten *approximity talks*, kam es dank seiner Vermittlung 2001 zu mehreren Begegnungen zwischen Zyperns Präsident Glafkos Klerides und Rauf Denktaş. Von sich aus hätte Denktaş, der bisher gerne betont hatte, es gebe keine Zypernfrage, vielmehr sei die Teilung die Lösung, sich kaum auf Direktverhandlungen eingelassen. Anscheinend wollte sich die Türkei die eigene Europa-Perspektive, eine ihrer außenpolitischen Konstanten seit Atatürk, nicht verbauen. Im Zeichen dieses *approchements* zwischen Athen und Ankara und der Direktgespräche auf Zypern legte der UN-Generalsekretär seinen Lösungsvorschlag vor.

Der *Annan-Plan* besagt in den Grundzügen: Zypern soll unter Beibehaltung seiner Souveränität und einheitlichen Staatsbürgerschaft in eine Föderation zweier weitgehend selbstständiger Teilstaaten umgewandelt werden. Diese regieren sich nach dem Vorbild der Schweizer Kantone selbst und üben alle Gesetzgebungs- und Exekutivkompetenzen aus, sofern sie nicht ausdrücklich dem *common state* vorbehalten sind – das sind Außen- und Verteidigungspolitik, Wirtschafts- und Währungspolitik sowie Staatsbürgerschaftsfragen. Ein Zweikammersystem gewährleistet die Gleichberechtigung beider *constituent states*, die Parlamentspräsidenten dürfen nicht aus demselben Teilstaat kommen. In Analogie zum Schweizer Bundesrat wird das Land von einem *Presidential Council* regiert, der aus sechs gleichberechtigten Departementsvorstehern besteht, vier Zyperngriechen und zwei Zyperntürken. Der Außen- und der Europaminister dürfen nicht aus demselben Teil stammen. Und der Vorsitzende dieser Exekutive amtiert, ohne zusätzliche Machtbefugnisse zu haben, als Staatsoberhaupt. Sein Amt rotiert alle zehn Monate und kann höchstens zweimal hintereinander aus demselben Teilstaat stammen. Der Norden soll etwa sieben Prozent seines Territoriums an den Süden abtreten, wobei diese Gebietsverschiebung so konzipiert ist, dass sie mehr als der Hälfte der griechischen Vertriebenen von 1974 gestatten würde, an ihre alten Wohnorte zurückzukehren. Aus Rücksicht auf die Angst, dass sich die ethnischen Mehrheitsverhältnisse umkehren könnten, wird die Niederlassungsfreiheit mit dem Einverständnis der EU vorübergehend eingeschränkt. Von den aus der Türkei Eingewanderten dürfen maximal 45.000 eingebürgert werden. Was die Regelung der komplizierten Eigentumsfragen betrifft, so haben sich alle Betroffenen zwischen Restitution, Austausch und Kompensation zu entscheiden – mit der Einschränkung, dass in beiden Teilstaaten höchstens zehn Prozent des Landes, maximal 20 Prozent in den Gemeinden, der Minderheit gehören dürfen. Die internationalen Garantie- und Allianzverträge bleiben in angepasster Form in Kraft. Außerdem soll die extrem hochgerüstete Insel weitgehend demilitarisiert werden: Griechenland und die Türkei dürfen künftig nur noch bis zu 6.000 Mann in den jeweiligen *constituent states* stationieren, und mit einem EU-Beitritt der Türkei sind diese Truppen vollständig abzuführen – es sei denn,

Zypern, Griechenland und die Türkei beschließen einhellig etwas anderes. Außerdem soll eine Versöhnungskommission eingerichtet werden.

Der *Annan-Plan* setzte auf die veränderte externe Konstellation, die direkten Verhandlungen und auf den Zeitdruck des EU-Beitritts. Die Bevölkerung der TRNC leidet unter ihrer internationalen Isolation, außerdem ist sie um zwei Drittel ärmer als der Süden. Deshalb möchte die Mehrheit durch eine Verhandlungslösung ebenfalls in den Genuss der EU-Fördermaßnahmen gelangen. Kofi Annan drängte Klerides und Denktasch mit mehreren Ultimaten, eine Willenserklärung abzugeben und über seinen Plan in getrennten Referenden abstimmen zu lassen. Am 11. März 2003 musste er sein Scheitern eingestehen. In einem ausführlichen Bericht machte er dafür die starre Haltung Denktaschs verantwortlich, kreierte aber auch der Republik Zypern an, zu wenig für eine Einigung getan zu haben. Kurz davor war überraschend der Gegenspieler von Klerides, Tassos Papadopoulos, der sich mit dem Ruf nach substanziellen Änderungen im Annan-Plan profiliert hatte, zum Präsidenten gewählt worden.

Anders als früher erhob sich diesmal gegen die intransigente Obstruktionspolitik des greisen, kranken Denktasch in der TRNC massiver politischer Druck. Nach beeindruckenden Protestdemonstrationen ließ Denktasch am 23. April 2003 überraschend die Demarkationslinie öffnen. Seitdem können die Zyprioten an drei Übergängen die fast 30 Jahre lang hermetisch zugeriegelte Grenze passieren. Wie immer dieser Schachzug motiviert war, er brachte Zypern in Bewegung. Seither überqueren täglich Tausende die *green line*. Und es ist bisher zu keinen nennenswerten Zwischenfällen gekommen, wohl aber zu unzähligen Begegnungen – das hat den von Nationalisten beider Seiten gepflegten Mythos, beide Volksgruppen könnten nie wieder in einer Föderation zusammenleben, praktisch widerlegt.

In der Türkei haben die Parlamentswahlen vom November 2002 die parteipolitische Landkarte regelrecht umgewälzt. Die Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) errang eine Zweidrittelmehrheit und hat seither, wie ihr EU-Kommission und westeuropäische Politiker bescheinigen, ein beachtliches Reformtempo vorgelegt. Mit Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan und Außenminister Abdullah Gül haben jetzt Politiker das Heft in der Hand, die ohne Vorbehalte willens sind, die Kopenhagener Beitrittskriterien der Europäischen Union zu erfüllen. Das schließt auch eine neue Kompromissbereitschaft in der Zypernfrage ein. Wie es scheint, haben die Proeuropäer in der Türkei gegenüber den kemalistischen Traditionalisten in Armee- und Staatsführung kräftig Boden gewonnen. Und sie üben auf den zypriotischen Norden, wo die hergebrachten Mehrheitsverhältnisse seit den Wahlen vom Dezember 2003 ebenfalls umgekehrt sind, Druck aus, zu verhandeln und die Teilung zu überwinden. Alle vier entscheidenden Akteure bekunden jetzt ihre Bereitschaft, rasch zu einer Einigung zu gelangen. Das lässt hoffen, trotz aller zur Vorsicht mahnenden bisherigen Erfahrungen. Doch *gelöst* ist die Zypernfrage noch nicht. Und die Uhr läuft.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Der Annan-Plan	6
2.1. Kontext und Zeithorizont	6
2.2. Die Kernpunkte	9
3. Hintergründe für das Scheitern im März 2003	13
3.1. Die Last einer langen Geschichte: Zypern und die griechisch-türkische „Erbfeindschaft“	14
3.2. Die Einwände der türkischen und der türkisch-zypriotischen Seite	18
3.3. Die Einwände der griechisch-zypriotischen Seite	20
4. Doch noch eine Chance? Verbesserte Rahmenbedingungen	23
4.1. Die Kehrtwende der EU	23
4.2. Die Last der neunziger Jahre: Der kalte Krieg zwischen zwei NATO-Partnern	25
4.3. Der Umschwung in der griechischen Außenpolitik	26
4.4. Der Umschwung in der Türkei	30
4.5. Proeuropäische Massenmobilisierung in der TRNC	34
5. Bessere Bedingungen denn je – doch steckt der Teufel bekanntlich im Detail	36

“One of the obstacles to solving the Cyprus problem has been the perception on both sides that this was a zero-sum game: one side’s loss was the other side’s loss. I am strongly convinced that [...] my proposal would have created a win-win-situation.”

Kofi Annan, April 2003¹

“The problem of Cyprus is that the Turkish Cypriots can't forget what happened between 1960 and 1974 and the Greek Cypriots can't remember.”

Ein westlicher Diplomat²

1. Einleitung

Das Datum steht fest. Am 1. Mai 2004 wird die Republik Zypern der Europäischen Union beitreten. Sofern es nicht im letzten Moment doch noch zu einer Einigung zwischen den seit 30 Jahren getrennten Teilen kommen sollte, sieht die EU „die Aussetzung des Besitzstands in den Gebieten des Landes vor, die nicht der effektiven Kontrolle der Regierung Zypern unterstehen.“³ Völkerrechtlich tritt ganz Zypern bei, doch de facto bliebe der Norden der Insel ausgeschlossen. Ein EU-Mitglied, dessen Staatsgebiet zu einem guten Drittel völkerrechtswidrig besetzt ist, noch dazu von der Armee eines Landes, das selbst in die EU strebt, das ist bizarr. Der Europäische Rat hat der Türkei zugesichert, ihr im Dezember 2004 einen Termin für Beitrittsverhandlungen zu nennen, sofern die Kommission die Kopenhagener Kriterien als erfüllt erachtet. Doch nach dem 1. Mai 2004 sitzt die Republik Zypern in Brüssel mit am Tisch und könnte die Beitrittsambitionen der Türkei blockieren, die bisher Nikosia die diplomatische Anerkennung versagt. Deshalb ist eine türkische Beitrittsperspektive schwer vorstellbar ohne eine Einigung auf Zypern.

Eine ziemlich vertrackte Situation also. Seit 1999 hatte sich der UN-Generalsekretär für die Wiederaufnahme direkter Gespräche zwischen griechischen und türkischen Zyprioten engagiert, um die Konstellation zu vermeiden, die jetzt einzutreten droht. Er wollte den vom bevorstehenden EU-Beitritt der Insel ausgehenden Zeitdruck nutzen, um mit einer diplomatischen *tour de force* zu einer Verhandlungslösung zu gelangen. Kurz bevor die EU Zypern als Mitglied aufzunehmen beschloss, legte Kofi Annan im November 2002 unter dem Titel *Basis for Agreement on a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem* einen Lösungsvorschlag vor, der als *Annan-Plan* bekannt wurde (und im Folgenden auch so

Für Kritik und Anregungen möchte ich mich bei meinen Kollegen Matthias Dembinski und Thorsten Gromes bedanken.

- 1 Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, Nr. S/2002/398, vorgelegt am 1.4.2003 (nachfolgend zit. als *Annan-Bericht*), Ziffer 143, S. 31.
- 2 Zit. n. Tozun Bahcheli, Domestic Political Developments, in: Winfried Steffani und Peter Zervakis, Hg., Südosteuropa-Handbuch VIII: Zypern, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht), 1998, S. 116.
- 3 So die EU-Kommission in ihrem „Umfassenden Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen Zyperns auf die Mitgliedschaft“, veröffentlicht am 5.11.2003, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_cy_final_de.pdf, S. 4.

zitiert wird).⁴ Am 11. März 2003 musste Kofi Annan frustriert einräumen, dass der Plan gescheitert war. Einmal mehr war die Zypernfrage weit entfernt von jeder Lösung.

Doch bekanntlich folgt die Politik mitunter verschlungenen Wegen. Mehrfach in den letzten Jahrzehnten hatten die politischen Eliten der *Republik Zypern* ebenso wie der *Türkische Republik von Nordzypern* (TRNC)⁵ auf ihren unvereinbaren Positionen beharrt und damit alle Lösungsvorschläge vereitelt. Das schien sich diesmal fortzusetzen. Bei den im Februar 2003 stattfindenden Wahlen auf Zypern profilierte sich Tassos Papadopoulos mit maximalistischen Forderungen und stellte den Annan-Plan in Frage, während der amtierende Präsident Klerides unter der Schirmherrschaft des UN-Generalsekretärs mit dem „Präsidenten“ der TRNC verhandelte. Überraschend errang Papadopoulos im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit, was viele als Plebiszit gegen den Annan-Plan werteten. Auf's Ganze gesehen trug zwar, wie der UN-Generalsekretär in seinem detaillierten Bericht unverblümt festhielt, der türkische Volksgruppenführer Rauf Denktasch die Hauptverantwortung für das Scheitern eines Kompromisses.⁶ Das war nicht das erste Mal. Neu aber war, dass Denktaschs Intransigenz diesmal in der TRNC eine mächtige Oppositionsbewegung auslöste. Der Volksgruppenführer, der seit den siebziger Jahren die Geschicke Nordzyperns lenkt, war zuvor in der eigenen Bevölkerung nur wenig angefochten, jetzt protestierten Zehntausende. Vielfach trugen sie die blaue EU-Fahne mit dem Sternenkranz – ein beredtes Zeichen ihres politischen Willens. Sie wollten einen Kompromiss auf der Grundlage des Annan-Plans, getrieben vom Wunsch, ihre internationale Isolierung zu überwinden und wie ihre Landsleute im Süden an den Vorteilen eines EU-Beitritts zu partizipieren. Dass die große Mehrheit der türkischen Zyprioten einen EU-Beitritt befürwortet, wusste man seit einer von der Europäischen Kommission durchgeführten repräsentativen Meinungsumfrage schon länger.⁷ Doch jetzt zeigten sich viele entschlossen, diesem Wunsch Nachdruck zu verleihen.

Denktasch reagierte auf die beeindruckende politische Mobilisierung, indem er am 23. April 2003 unversehens die Demarkationslinie öffnen ließ. Seit diesem Überraschungscoup können sich griechische und türkische Zyprioten an drei Übergängen auf die andere Seite begeben. Wie immer der unerwartete Schachzug des alten Fuchses in der nordzypri-

4 Der *Annan-Plan* ist abrufbar unter: <http://www.cyprus-un-plan.org>. Eine Zusammenfassung seiner wichtigsten Prinzipien enthält das Dokument „Main Articles“, vgl. www.cyprus-un-plan.org/MainArticles.pdf

5 Hier werden die Selbstbezeichnungen beider Teile der Insel ungeachtet ihres ganz und gar ungleichen völkerrechtlichen Status verwendet: Republik Zypern und Turkish Republic of Northern Cyprus, TRNC. Die Republik Zypern vertritt seit 1964 allen Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates zufolge die ganze Insel, obwohl die Regierung in Nikosia nur aus griechischen Zyprioten besteht und materiell nur den Süden der Insel kontrolliert. Gemäß den völkerrechtlichen Gepflogenheiten verhandelte sie mit der Europäischen Union über den Beitritt der ganzen Insel. Die TRNC, die fraglos zahlreiche Merkmale eines Staates aufweist, existiert in völkerrechtlicher Hinsicht nicht, da sie von keinem anderen Staat als von der Türkei anerkannt wird, von der sie existenziell abhängt. Die gängige Rede vom „türkisch besetzten Teil Zyperns“ ist zwar völkerrechtlich korrekt, kaschiert oder verzerrt aber die Konfliktursachen und leistet der – ob bewusst oder unbewusst – ohnehin weit verbreiteten Parteinahme für die griechisch-zypriotische Sicht der Dinge Vorschub.

6 Annan-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Ziffer 130, S. 28.

7 FAZ 18.11.2002.

otischen Politik motiviert war, er hat die festgefahrene Teilung Zyperns im wörtlichen Sinne in Bewegung gebracht. Jeden Tag überqueren seither Tausende die seit 1974 hermetisch abgeriegelte *green line*⁸ – eine Abstimmung mit den Füßen. Und in den ersten acht Monaten seitdem haben 68.000 türkische Zyprioten bei der Republik Zypern einen Pass beantragt, womit sie Bürger eines international anerkannten Staates wurden.⁹ Diese Dynamik dürfte nur schwer wieder zu stoppen sein.

Mitte Dezember 2003 fanden in der TRNC Parlamentswahlen statt. Die drei Oppositionsparteien, die Denktasch als Verhandlungsführer ablösen und auf der Grundlage des Annan-Plans verhandeln wollen, konnten kräftig zulegen, während die regierenden Konservativen drastische Verluste hinnehmen mussten: Jene wuchsen von weniger als dreißig Prozent bei den Wahlen von 1998 auf mehr als 48, diese schrumpften auf gut 45 Prozent. Das ergab freilich für beide Lager exakt 25 Parlamentssitze.¹⁰ So enttäuschend dieses Patt für die Wahlsieger war, so sehr bringt es wohl die widersprüchlichen Interessen der türkischen Zyprioten auf den Punkt. Dem Wunsch, die Teilung zu überwinden zugunsten einer europäischen Perspektive, die Armut, Stagnation und internationale Nichtanerkennung beendet, steht das nach wie vor ausgeprägte Sicherheitsinteresse entgegen. Vor dem Hintergrund traumatischer Erfahrungen möchte man vor Majorisierung geschützt sein. Abgesehen von den unmittelbaren Nutznießern der Teilung scheint dieses widersprüchliche Interesse den springenden Punkt der heutigen Zypernfrage auszumachen. Wahrscheinlich möchten die meisten beides, sind sich aber nicht einig, wie das gelingen könnte.

Zur Komplexität des Zypernkonflikts gehört, dass er doppelt überdeterminiert ist: von der Last der Geschichte und von mächtigen externen Akteuren – und beides ist unauflösbar ineinander verwoben. Dazu seien hier nur einige Schlaglichter genannt: Die Zypernfrage spielt in Ankaras kemalistischer Elite im Militär und in Teilen des politischen Establishments eine hoch symbolische Rolle. Und wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einer 1974 aus Nordzypern vertriebenen Griechischzypriotin Schadensersatz für rechtswidrige Enteignung zuspricht, muss sich die Türkei entscheiden. Sie kann das Urteil entweder, wie sie das lange tat, ignorieren, oder sie entschließt sich, wie Ende 2003 jetzt geschehen, dazu, das Urteil anzuerkennen trotz weitreichender finanzieller und juristischer Implikationen. Auch mit Griechenland ist die Zypernfrage vielfach verstrickt. Es war eine bittere Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet die türkische Invasion 1974 das Athener Obristenregime beendete und Griechenland die Demokratie zurückbrachte. Und Anfang Januar 2004 hat der griechische Ministerpräsident Kostas Simitis seinen Rücktritt und vorgezogene Neuwahlen damit begründet, „nur eine neue Regierung mit neuen

8 Niels Kadritzke, Die Chancen für eine europäische Lösung des Zypern-Konflikts. Ein Papier aus der Reihe „Europäische Politik“ der Internationalen Politikanalyse der FES, <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/PRESSE/ANALYSEN/ZYPERN1.HTML>

9 Gerd Höhler, FR 29.12.2003.

10 So das vorläufige amtliche Endergebnis, Pressemitteilung des Deutsch-Zyprischen Forums vom 15.12.2003.

Köpfen könne die notwendigen Entscheidungen für eine Lösung des Zypern-Konflikts treffen.“¹¹

Kurz nach der 1960 erreichten Unabhängigkeit eskalierte auf Zypern der Volksgruppenkonflikt mit Pogromen und „ethnischen Säuberungen“. Nach allen Erfahrungen sind derartige Konflikte umso schwerer beizulegen, je weiter die Gewaltspirale einmal eskaliert ist und anhaltende ethnische Separationen erzwungen hat. Bleiben mit Terror durchgesetzte ethnische Teilungen international ohne Anerkennung, so gleicht die Aufgabe, sie rückgängig zu machen, der Quadratur des Kreises – Palästina, Bosnien und Zypern zeugen davon. Auf der Mittelmeerinsel wird das zusätzlich dadurch verkompliziert, dass beide Volksgruppen aufs engste mit dem griechischen und dem türkischen Nationalismus verzahnt sind. Beide definierten sich seit ihren Anfängen durch die Nationalisierung ihrer gegenseitigen Feindschaft.

Die Hauptakteure auf der Insel, die Republik Zypern und die TRNC, haben zwar ihre spezifischen Interessen, hängen aber zugleich, wenn auch unterschiedlich, von der Politik externer Akteure ab. Die beiden „Muttermächte“, wie man das zur Zeit des Völkerbundes zu nennen pflegte, behandeln Zypern als Teil ihrer nationalen Identität, aber auch als Spielball eigener Interessen. Athen und Ankara sind zusammen mit der alten Kolonialmacht Großbritannien völkerrechtlich die drei Garantiemächte, die dafür sorgen sollen, dass auf Zypern beide Volksgruppen zu ihrem Recht kommen. Oft haben sie indes den Ethnonationalismus von außen angeheizt.

Diese ineinander verschachtelte Konstellation steckt voller Widersprüche und Ungleichzeitigkeiten. So zog etwa der charismatische Autokrat Makarios einst den Hass extremer Nationalisten in Athen auf sich, weil er nicht bereit war, ihnen die Eigeninteressen Zyperns zu opfern. Und 1974 instrumentalisierte Ankara Massaker und Vertreibungen auf Zypern, um den Norden zu besetzen, was man als strategischen und national-symbolischen Positionsgewinn begriff. Heute gehört zu dieser Verschachtelung umgekehrt, dass das Tauwetter zwischen Griechenland und der Türkei nicht automatisch die festgefrorenen Beziehungen zwischen den beiden Teilen Zyperns erreicht. Die Akteure auf der Insel verfügen über beträchtliches eigenes politisches Potenzial, wofür sich die Metapher eingebürgert hat, dass der Schwanz mit dem Hund wedeln kann.

Auch für die EU steht dabei viel auf dem Spiel. Denn obwohl Zypern nur halb so groß ist wie Hessen und insgesamt weniger Einwohner als Köln zählt, ist der Zypernkonflikt für Europa keine *quantité négligeable*. Auf der Insel im östlichen Mittelmeer überschneiden sich Okzident und Orient, Christentum und Islam, außerdem verleiht ihr die Krisenregion im Mittleren Osten strategische Bedeutung. Europa muss deshalb alles Interesse daran haben, den Zypernkonflikt zu pazifizieren. Sollte das misslingen und es zu Rückschlägen in den Beziehungen zwischen beiden *communities* kommen, gar zur Wiederkehr ethnonationaler Gewalt, so könnte das nicht nur die Reformer in der Türkei empfindlich schwächen und die griechisch-türkische Annäherung gefährden, sondern auch das Verhältnis zwischen der EU und der Türkei verschlechtern.

11 NZZ 8.1.2004.

Was hier vorgelegt wird, ist kein Report zur EU-Politik. Vielmehr verfolgt er das Ziel, die jüngsten Entwicklungen auf Zypern zu analysieren und die Chancen für eine Überwindung der Teilung und ihre Risiken auszuloten. Aufgrund der komplexen Konfliktkonstellation kommt man dabei nicht um die Vergangenheit herum, in welche die internen und die beiden wichtigsten externen Akteure verstrickt sind. Die neuesten Entwicklungen auf Zypern zu erhellen und ihre Potenziale abzuwägen, ist kein leichtes Unterfangen in einem Moment, in dem sich die Zypernfrage in einem eigentümlichen Schwebezustand befindet.

Trotz massiver Verluste haben die nordzypriotischen Wahlen im Dezember 2003 das politische Schicksal Rauf Denktaschs noch nicht besiegelt. Als eine große Unbekannte könnte sich nun auch die Kompromissbereitschaft der griechischen Mehrheit erweisen. Bisher wurde sie nämlich nicht ernsthaft auf die Probe gestellt; vielmehr konnte sich Nikosia flexibel geben und seine wirkliche Position hinter der Halsstarrigkeit von Denktasch und seinen türkischen Unterstützern verbergen. Auf der anderen Seite jedoch zeigen sich Athen und Ankara entschlossen, ihre Wende zur Überwindung der alten „Erbfeindschaft“ und zur gutnachbarschaftlichen Zusammenarbeit fortzusetzen und sich dabei auch von der Zypernfrage nicht beirren zu lassen. Dass der Annan-Plan für jede Lösung auf Zypern nach wie vor die geeignete Verhandlungsgrundlage bleibt, darin scheinen sich die wichtigsten Protagonisten auf Zypern, aber auch in Athen und Ankara grundsätzlich einig, wie unterschiedlich sie ihn auch modifizieren möchten. Hinzu kommt, dass die Befürworter der neuen Kooperation in Ankara und in Athen noch nie zuvor in einer so starken Position waren. In Griechenland ist die Wirkungsmacht des alten linksnationalistischen Populismus im Verblassen, in der Türkei sind zwar nicht alle militärischen, aber doch die politischen Repräsentanten der alten *classe politica* abgewählt und die Regierung Erdogan verfügt über eine Zweidrittelmehrheit im Parlament. Und von dem bevorstehenden EU-Beitritt der Republik Zypern und den dezidierten Europa-Ambitionen der türkischen Regierung, aber auch von der auf Zypern entstandenen politischen Dynamik geht weiterhin erheblicher Handlungsdruck aus.

Um die Potenziale des genannten Schwebezustandes zu bestimmen und zu bewerten, wurde hier folgendes Vorgehen gewählt. Das nächste Kapitel rekonstruiert zunächst die einzelnen Elemente des Annan-Plans, der die Grundlage jeder Lösung bleiben dürfte. Das dritte versucht dann, die Hintergründe für sein vorläufiges Scheitern im März 2003 aus der nachhaltig wirksamen Geschichte und den gegensätzlichen Interessen beider Konfliktparteien auf Zypern zu erhellen. Das vierte Kapitel zeichnet die Wende in den griechisch-türkischen Beziehungen nach, um die überraschende innenpolitische Dynamik in der TRNC in den letzten Monaten zu erklären. Diese Dynamik strafe das von manchen an die Wand gemalte Katastrophenszenario Lügen, Zypern habe seine letzte Chance vertan. Vielmehr scheinen sich die Chancen für eine Lösung des Zypernkonflikts, wie abschließend zusammengefasst wird, deutlich verbessert zu haben. *Gelöst* freilich ist der Zypernkonflikt noch nicht. Und die lange Geschichte des Scheiterns aller bisheriger Anstrengungen zur Lösung verbietet jeden voreiligen Optimismus.

2. Der Annan-Plan

2.1. Kontext und Zeithorizont

Am 11. November 2002 hatte der Generalsekretär der UNO einen ebenso umfassenden wie detaillierten Vorschlag zur Überwindung des gespaltenen Zyperns vorgelegt: *Basis for Agreement on a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*. Einleitend wird festgestellt, dass die Zypernfrage seit 40 Jahren den Sicherheitsrat immer wieder beschäftigt und das älteste Problem auf der *peacekeeping agenda* des Generalsekretärs darstellt – man könne ohne Übertreibung vom „diplomatischen Zauberwürfel Rubiks“ sprechen. Wenn Kofi Annan trotz mehrerer gescheiterter Bemühungen seiner Vorgänger gleichwohl einen neuen Vorschlag unterbreite, so habe das damit zu tun, dass veränderte Rahmenbedingungen eine einmalige Chance für eine Lösung darstellten. Gemeint waren das *rapprochement* zwischen Athen und Ankara, der Beschluss des Europäischen Rates in Helsinki vom Dezember 1999, die Türkei als EU-Beitrittskandidatin zu betrachten, sowie schließlich die bevorstehende Aufnahme Zyperns in die EU. Namentlich „der EU-Faktor“ biete sowohl Anreize für eine Regelung als auch *deadlines*, die für den nötigen Zeitdruck sorgten.

Kofi Annan hatte sich seit 1999 für die Wiederaufnahme direkter Gespräche zwischen griechischen und türkischen Zyprioten eingesetzt. 1999 hatte er Alvaro de Soto als Spezialbeauftragten für Zypern ernannt, um Verhandlungen vorzubereiten. Und er führte mit Rauf Denktasch und Glafkos Klerides, den beiden Repräsentanten der geteilten Insel, in Genf und New York indirekte Gespräche, so genannte *approximity talks*. Im Dezember 2001 trafen sich die beiden zum ersten Mal seit Jahren wieder. Parallel dazu verhandelte Alvaro de Soto regelmäßig in Athen und Ankara. Zu Beginn des Jahres 2002 führten Klerides und Denktasch zahlreiche Gespräche, eine Zeitlang trafen sie sich mehrmals in der Woche zu gemeinsamen Arbeitsessen, und zwar auf beiden Seiten der Demarkationslinie. Kofi Annan sorgte dafür, dass der Gesprächsfaden danach nicht mehr abbriss.

Parallel zu seiner diplomatischen Initiative ließ der UN-Generalsekretär seinen umfassenden Lösungsvorschlag ausarbeiten. Er wurde als Annan-Plan am 11. November 2002 beiden Protagonisten vorgelegt. Beide Seiten sollten sich binnen Monatsfrist, d.h. noch vor dem entscheidenden EU-Gipfel in Kopenhagen im Dezember, zu dem Plan äußern. Unter diesem Zeitdruck wollte Kofi Annan die immer wieder ins Stocken geratenen Gespräche vorantreiben und Klerides und Denktasch zu einer grundsätzlichen Zustimmung drängen. Nicht zuletzt sah er die Chancen dazu auch verbessert durch den Ausgang der Parlamentswahlen vom 3. November 2002 in der Türkei, der deren parteipolitische Landkarte regelrecht umgewälzt hat:¹²

- Sämtliche Parteien der bisherigen Regierungskoalition waren an der Zehnprozentklausel gescheitert – die Quittung für die schlimmste Wirtschaftskrise des Landes seit

12 Vgl. die eingehende Wahlanalyse von Heinz Kramer, Die Türkei 2003. Auf dem Weg in eine neue Republik?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2003.

1945, die Anfang 2001 ausgebrochen war, den Wert der Lira gegenüber dem Dollar halbiert hatte und das Wachstum im selben Jahr um fast zehn Prozent sinken und die Inflationsrate auf 68,5 Prozent hochschnellen ließ.

- Besonders weit abgeschlagen landete die Partei von Bülent Ecevit, der als Regierungschef seinerzeit die türkische Invasion Zyperns angeordnet hatte und als *der* Schutzpatron von Rauf Denktasch gilt: Von 22,6 Prozent im Jahre 1999 stürzte sie ab auf ganze 1,22 Prozent.
- Triumphale Wahlsiegerin war die erst ein Jahr zuvor gegründete Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) von Recep Tayyip Erdogan. Der stammt ursprünglich aus der islamistischen Wohlfahrtspartei (Refah) von Necmettin Erbakan und galt als dessen Kronprinz. Erdogan hatte als erfolgreicher Bürgermeister Istanbuls auf sich aufmerksam gemacht: Er linderte die dortige Wassernot, verbesserte die Müllabfuhr und baute den öffentlichen Verkehr aus. Dann wurde ihm ein Gedicht zum Verhängnis, das er bei einer Wahlrede 1994 vorgetragen hatte und das die Verse enthält: „Die Minarette sind unsere Bajonette und die Moscheen unsere Kasernen.“ Ein Gericht wertete das als islamistische Kampfansage an den staatlich garantierten Laizismus und als Volksverhetzung. Es entthob Erdogan seines Amtes und verurteilte ihn zu einigen Monaten Gefängnis. Dort brach er mit seinem politischen Ziehvater Erbakan und dessen Islamismus. Im August 2001 gründete Erdogan zusammen mit anderen Reformern – meist jung und gut ausgebildet, viele an westlichen Universitäten – die AKP. Sie versteht sich als gemäßigt rechte Kraft und lehnt jeden Bezug auf die Religion ab. Und sie beruft sich auf die „drei Freiheiten“ des früheren Staatspräsidenten Turgut Özal: Freiheit der Meinung und der Religion sowie freie Marktwirtschaft.¹³
- Nur noch zwei Parteien schafften den Einzug ins Parlament: neben der AKP mit 34,28 Prozent die sozialdemokratische Republikanische Volkspartei (CHP) mit 19,39 Prozent. Die extrem selektive Auswirkung der mit zehn Prozent hohen Sperrklausel neutralisierte rund 45 Prozent des Wählerwillens, wodurch der AKP die absolute Mehrheit der Sitze zufiel. Erstmals seit langem kann in der Türkei eine Partei allein die Regierung bilden. Zusammen mit einigen unabhängigen Abgeordneten verfügt sie gar über die für Verfassungsänderungen nötige Zweidrittelmehrheit.

Aufgrund der herrschenden Rechtslage befand sich der triumphale Wahlsieger zunächst im institutionellen Abseits. Wegen eines politischen Meinungsdelikts rechtskräftig verurteilt, konnte der Parteivorsitzende Erdogan zunächst nicht Abgeordneter, geschweige denn Ministerpräsident werden. „Das führte zu der absurden Situation, dass mit Abdullah Gül der stellvertretende Parteivorsitzende als Statthalter-Ministerpräsident eingesetzt wurde, während gleichzeitig der Parteivorsitzende und ‚normale Staatsbürger‘ Erdogan mit den Regierungschefs Europas, der USA und Russlands über die künftigen Beziehungen und die Rolle der Türkei unter einer AKP-Regierung sprach und zu Hause die wöchentlichen Sitzungen der AKP-Fraktion in der Nationalversammlung als ‚Gast‘ leitete.“¹⁴

13 Vgl. das Porträt von Recep Tayyip Erdogan: Ein charismatischer, machtbewusster Reformist, in der NZZ vom 5.11.2002.

14 Heinz Kramer, a.a.O. (Anm. 12), S. 9.

Diese absurde Konstellation ließ sich erst beheben, nachdem eine Reihe von Verfassungsbestimmungen geändert wurden. Im März 2003 war es dann soweit: Der Wahlsieger konnte in einer Nachwahl ins Parlament und darauf zum Regierungschef gewählt werden. Abdullah Gül wurde Außenminister.

Zypern könnte sich auf dem Weg zum EU-Beitritt der Türkei als *pièce de résistance* erweisen. Sowohl der Europäische Rat in Thessaloniki vom Juni 2003 als auch die Europäische Kommission in ihrem letzten Bericht und in einem Strategiepapier mahnten Ankara, „die Bemühungen um eine umfassende Lösung des Zypern-Problems nachdrücklich zu unterstützen.“¹⁵ Weil sie um dieses Hindernis wissen, signalisierten Erdogan und Gül schon im Wahlkampf Kompromissbereitschaft. Sie unterstrichen, dass eine Lösung des Zypernkonflikts ihren Bemühungen um einen EU-Beitritt zugute kommen und die Beziehungen mit Griechenland weiter verbessern würde. Das waren neue Töne, die aufhorchen ließen. Sie kontrastierten jedenfalls deutlich mit dem halsstarrigen Festhalten Rauf Denktaschs und seiner türkischen Protektoren an der Devise „keine Lösung ist die Lösung“.¹⁶ Erdogan und Gül fordern seit ihrem Wahlsieg Rauf Denktasch immer wieder mehr oder weniger verblümt, aber unmissverständlich dazu auf, konstruktiv zu verhandeln, um zu einer Lösung zu gelangen. Unmittelbar vor den Wahlen in der TRNC schrieb der türkische Außenminister:

„My government strongly encourages the resumption of talks between the Turkish and Greek Cypriots following the elections to be held in the Turkish Republic of Northern Cyprus in the coming days. Our vision for the future is one in which Turkey, Greece and the island of Cyprus will constitute a firm foundation of the European Union in the region as well as a pillar of stability and prosperity in the Eastern Mediterranean.“¹⁷

Und die neue Regierung in Ankara beließ es nicht bei solchen Visionen und verbalem Einspruch gegen Denktaschs Intransigenz. Vielmehr untermauerte sie ihre neue Zypernpolitik, indem sie Fakten schuf. Zum einen ließ sie die von früheren Regierungen beschlossene Zollunion mit der TRNC, die Zyperns Teilung weiter verhärtet hätte, fallen.¹⁸ Zum anderen willigte sie Anfang Dezember 2003 ein, Titina Loizidou, einer aus der nordzypriotischen Hafenstadt Kyrenia vertriebenen Griechischzypriotin, 1,12 Millionen Euro Schadensersatz für widerrechtliche Enteignung und Nutzungsausfall zu zahlen. Das entsprechende Urteil hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte vor fünf Jahren gesprochen, doch machte Ankara bislang geltend, dafür sei nur die TRNC zuständig. Mit einem Wort: Seit dem politischen Wechsel unterstreicht die Regierung in Ankara ihre Entschlossenheit, die Zypernfrage lösen zu wollen. Dass sie damit im alten kemalistischen

15 2003. Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/rr_tk_final_de.pdf, S. 150; fast gleichlautend auch in: Die Erweiterung fortsetzen. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens, Rumäniens und der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/strategy_paper2003_full_de.pdf, S. 36.

16 Umdenken bei den Türken in Nordzypern, Zeichen für Kompromissbereitschaft auch in Ankara, NZZ 14.11.2002.

17 Abdullah Gül, My government has delivered, International Herald Tribune 12.12.2003, S.10.

18 2003. Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, a.a.O. (Anm. 15), S. 45.

Establishment in Militär und Staatsapparat auch auf Widerstand stößt, steht auf einem anderen Blatt.

2.2. Die Kernpunkte

Der Vorschlag Kofi Annans für eine umfassende Regelung des Zypernproblems bewegt sich im Wesentlichen in den Fußstapfen älterer Bemühungen und Pläne der UNO. Die Grundzüge einer Umgestaltung der Republik Zypern in eine „bizonale und bikommunale Föderation“ stehen seit langem fest, namentlich knüpft der Plan Kofi Annans an das *set of ideas* an, das Boutros Boutros-Ghali 1992 vorgelegt hatte.¹⁹ Neu ist zum einen die Konkretion einer Reihe von Vorschlägen, zum anderen der Versuch, die veränderte internationale Konstellation und den Zeitdruck des „EU-Faktors“ zu nutzen. Der Annan-Plan lässt sich in den folgenden Punkten resümieren:²⁰

- Zypern wird in eine bizonale und bikommunale Föderation zweier weitgehend selbstständiger Teilstaaten umgewandelt. Es behält die ungeteilte Souveränität und eine einheitliche Staatsbürgerschaft bei. Der Plan vermeidet jede Aussage darüber, ob ein neuer Staat geschaffen oder die Kontinuität der Republik Zypern gewahrt werden soll und spricht nur von „a new state of affairs“. Das vereinigte Zypern soll später einen neuen Staatsnamen, eine neue Hymne und eine neue Flagge bekommen, ausgewählt von einer gemischten Kommission unter den Auspizien des UN-Generalsekretärs.
- Die Föderation soll aus zwei *constituent states* bestehen, weitgehend autonomen Teilstaaten mit innerer Souveränität und mit klaren ethnischen Mehrheiten. Beide sollen sich nach dem Vorbild der Kantone im Schweizer Bundesstaat²¹ selbst regieren und sämtliche Gesetzgebungs- und Exekutivkompetenzen ausüben, für die nicht ausdrücklich die Föderation, der *common state*, zuständig ist. Das gilt namentlich für Sicherheit, Recht und Ordnung sowie für das Recht auf eigene Verfassung und Symbole. Der Föderation vorbehalten sind Außen- und Verteidigungspolitik, Wirtschafts- und Währungspolitik, Fernmeldewesen, Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen sowie die Pflege antiker Stätten. Der öffentliche Dienst soll zentral geregelt und im Verhältnis von zwei Dritteln zu einem Drittel mit Angehörigen beider Volksgruppen besetzt werden.
- Föderative verfassungspolitische Gleichheit und ein Zweikammersystem garantieren die politische Gleichberechtigung von griechischen und türkischen Zyprioten. Im Senat sind beide Teilstaaten mit jeweils 24 Abgeordneten vertreten, im Abgeordnetenhaus stellt der zyperntürkische Teilstaat zwölf und der griechisch-zypriotische 36 Par-

19 Heinz-Jürgen Axt, Zypern: Vertane Chance, in: Internationale Politik 1/2003, S. 24.

20 Vgl. dazu den *Annan-Plan* und die genannten Dokumente dazu (Anm. 1), ferner die Analysen von Jürgen Reuter, Der UNO-Zypernplan – eine politische und rechtliche Analyse, Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen 2/03, S. 4-41 und www.kas.de/publikationen/2003/1584_dokument.html, sowie von Niels Kadritzke, Die Chancen für eine europäische Lösung des Zypernkonflikts, a.a.O. (Anm. 8).

21 Dazu sei verwiesen auf Bruno Schoch, Die Schweiz – ein Modell zur Lösung von Nationalitätenkonflikten?, HSKF-Report 2/1998.

lamentarier. Beide Kammern werden mit Verhältniswahl gewählt, die Präsidenten dürfen nicht aus dem gleichen Teilstaat kommen. Analog zum Schweizer Bundesrat wird die Regierung aus einem gleichberechtigten sechsköpfigen *Presidential Council* gebildet, vier Zyperngriechen und zwei Zyperntürken, von denen jeder einem *Département* vorsteht. Der Vorsitzende dieses Präsidialrates bekleidet zugleich das Amt des Staatsoberhauptes, hat aber keine zusätzliche Machtbefugnisse. Dieses Amt rotiert alle zehn Monate und kann höchstens zweimal hintereinander von demselben Teilstaat beansprucht werden. Die Mitglieder des Präsidialrats werden von beiden Parlamentskammern per Einheitsliste für fünf Jahre gewählt: Im Abgeordnetenhaus genügt die einfache, im Senat ist eine Mehrheit von mindestens 2/5 aus jedem Teilstaat erforderlich. Außen- und Europaminister dürfen nicht aus ein und demselben *constituent state* kommen.

- Das heute unter türkischer Kontrolle stehende Nordzypern umfasst gut 36 Prozent des gesamten Territoriums, einschließlich 56 Prozent der Küsten. Während des Jahrhunderts, das der Teilung vorausging, lag der türkische Bevölkerungsanteil ziemlich konstant bei rund 18 und der griechische bei mehr als 80 Prozent.²² Ähnlich waren die Relationen bei den Eigentumsverhältnissen. Eine faire, für beide Seiten akzeptable Lösung erheischt deshalb auch territoriale Veränderungen. Der Annan-Plan möchte u.a. die Stadt Varosha sowie Teile der Region Morphou dem Süden zuschlagen, insgesamt sieben Prozent der gesamten Inselfläche. Diese Verschiebung ist so zugeschnitten, dass sie eine Fläche umschließt, auf der einst mehr als die Hälfte der 1974 vertriebenen Griechischzyprioten lebte. Dadurch könnten rund 86.000 griechische Flüchtlinge an ihre alten Wohnorte zurückkehren. Im Detail lagen dem ursprünglichen Annan-Plan für diese Grenzverschiebung zwei verschiedene Landkarten bei: Beiden zufolge soll der südliche Teilstaat künftig rund 71 – statt bisher 64 – Prozent des Inselterritoriums umfassen. Die eine Variante sah eine griechische Enklave auf der Halbinsel Karpasia im Norden vor. Dabei fiel die territoriale Vergrößerung des Südens zwar etwas geringer aus, doch bekäme er einen größeren Anteil an den für den Tourismus begehrten Küsten. Diese Enklavenidee wurde jedoch wieder verworfen. Zwei Mal ließ Kofi Annan nach den Gesprächen mit Klerides und Denktasch die Karten neu zeichnen. Seinem endgültigen Plan zufolge soll die türkisch-zypriotische Seite 29 Prozent des Territoriums und mehr als die Hälfte der gesamten Küstenlinie behalten.
- Die Regelung der Niederlassungsbestimmungen – Flüchtlingsrückkehr und Einwanderung aus dem je anderen Teil sowie aus Griechenland und der Türkei – in den beiden Teilstaaten gehört zu den strittigsten Punkten überhaupt. Aus Angst vor einer ethnischen Vermischung und damit ihrer Majorisierung möchte die türkische Seite selbst bestimmen, wer sich in ihrem Teilstaat niederlassen darf, was aber der staatlichen Souveränität widerspricht. Gradualistisch sieht der Annan-Plan eine stufenweise Erweiterung der Niederlassungsfreiheit für griechische Zyprioten und Griechen im Norden und vice versa vor. Kofi Annan war nach seinen vielen Gesprächen mit beiden Seiten

22 Detaillierte Zahlen bei Hansjörg Brey, Bevölkerungsstruktur, in: Südosteuropa-Handbuch VIII: Zypern, a.a.O. (Anm. 2), S. 488-515.

überzeugt, dass die Kontroversen gerade zu diesem Punkt auf ausgesprochen „unrealistischen Annahmen“ auf beiden Seiten beruhen.²³ Zweimal hat er das Stufenmodell, dass beide Teilstaaten die Niederlassungsfreiheit einschränken können, diese Einschränkungen aber nach und nach gelockert werden sollen, modifiziert. Seine endgültige Fassung sieht vor, die Niederlassungsfreiheit einschränken zu dürfen, wenn die Minderheit in einem Teilstaat 21 Prozent erreicht hat, ausgenommen für alle Menschen über 65 Jahre. Diese vorübergehenden Einschränkungen, die der Niederlassungsfreiheit des *acquis communautaire* widersprechen, sollen von der EU autorisiert werden. Mit dem EU-Beitritt der Türkei sollen sie automatisch wegfallen.

- Ähnlich strittig sind die Staatsbürgerschaft und die Ausübung politischer Rechte. Die griechisch-zypriotische Seite bestand zuerst darauf, dass die meisten Türken, die nach 1974 auf die Insel gekommen sind, zurückkehren und die anderen keine Staatsbürgerschaft, sondern allenfalls eine Aufenthaltsberechtigung bekommen sollten. Schon die Gesamtzahl dieser Zuwanderer aus Anatolien ist in hohem Maße strittig. Denktasch versicherte zunächst, die TRNC habe „nur etwa 30.000 bis 35.000“ von ihnen eingebürgert, worauf Klerides sich bereit erklärte, deren Einbürgerung zu akzeptieren und nicht mehr auf seinen maximalistischen Forderungen zu beharren, sofern Denktasch eine genaue Liste vorlege. Der willigte ein und sagte zu, dem Zypernbeauftragten des UN-Generalsekretärs diese Liste zukommen zu lassen. Das tat er aber nie, sondern erhöhte vielmehr seine Schätzung der Siedler aus Anatolien auf 60.000. Dem kritischen Insistieren der anderen Seite, man wolle und brauche in dieser Frage Gewissheit, entgegnete er, Staatsbürgerschaftsregelungen gehörten zur Souveränität der TRNC.²⁴ Der Annan-Plan sieht in seiner letzten Fassung vor, dass maximal 45.000 dieser Siedler zypriotische Staatsbürger werden können, automatisch alle mit Zyprioten Verheirateten und bevorzugt auf Zypern geborene und ununterbrochen hier lebende Personen.²⁵
- Fast die Hälfte aller Zyprioten hat in den Volksgruppenkämpfen zwischen 1963 und 1974 und durch die Teilung der Insel ihr Eigentum verloren. Die griechisch-zypriotische Seite bestand bisher darauf, dass allen *displaced persons* ihr Eigentum zurückzugeben sei. Dagegen plädierte die andere Seite auf gesamtstaatlichen Austausch- und Kompensationsregelungen, um die Rückkehr der Flüchtlinge zu verhindern. Der Annan-Plan sieht den Kompromiss vor, dass alle Eigentümer von Häusern und Grundstücken sich entscheiden zwischen Rückforderung, Austausch und Kompensationsleistungen. Dabei wird das Recht auf Rückerstattung dadurch eingeschränkt, dass die Minderheit in beiden Teilstaaten jeweils höchstens zehn Prozent des Landes (20 Prozent auf Gemeindeebene) besitzen darf.
- Die Garantie- und Allianzverträge von 1960 sollen in angepasster Form beibehalten werden. Die drei Mächte Großbritannien, Griechenland und die Türkei, im Unabhängigkeitsvertrag als die drei Schutzmächte Zyperns bestimmt, sollen diese Funktion

23 Vgl. Annan-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Ziffer 100, S. 22.

24 Ebd., Ziffer 104, S. 22.

25 Ebd., Ziffer 106, S. 23.

- auch künftig beibehalten und das *Founding Agreement* zwischen griechischen und türkischen Zyprioten über das neue unabhängige und vereinte Zypern mit unterzeichnen.
- Zypern soll demilitarisiert werden. Auch in diesem Bereich hat Kofi Annan sein Konzept im Lichte der Gespräche mit Athen und Ankara sowie zwischen Klerides und Denktasch mehrfach abgewandelt. Die letzte Fassung sieht vor, dass der Allianzvertrag den beiden Garantiemächten Griechenland und der Türkei gestattet, jeweils bis zu 6.000 Mann in den jeweiligen Teilstaaten zu stationieren. Mit dem EU-Beitritt der Türkei sind dann alle ausländischen Truppen von der Insel abzuziehen, es sei denn, Zypern, Griechenland und die Türkei beschließen einhellig etwas anderes.
 - Die unterschiedlichen Perzeptionen des Zypernkonflikts und die sich wechselseitig exkludierenden nationalen Gedächtnisse sollen von einer Versöhnungskommission bearbeitet werden. Sie soll Verständnis, Toleranz und gegenseitige Anerkennung zwischen den Volksgruppen fördern und so für die Befriedung Zyperns wirken.
 - Die Vertreter beider Volksgruppen sollen diesen Plan durch Verhandlungen modifizieren und über das endgültige Ergebnis in zwei getrennten Referenda das Volk entscheiden lassen.

Der Annan-Plan bewegt sich, wie gesagt, in der Fluchtlinie älterer Lösungskonzepte. Und er ist mitnichten ein Diktat, wie ihn nationalistische Hardliner mitunter brandmarken. Vielmehr versteht er sich als eine flexible Verhandlungsgrundlage, in allen Details offen für Veränderungen, auf die sich griechische und türkische Zyprioten verständigen. Zunächst hatten beide Seiten einen knappen Monat Zeit, um den ursprünglichen Plan zu analysieren und Kommentare zu übermitteln. Daraus erstellten Juristen der UNO eine überarbeitete Fassung, die Alvaro de Soto am 10. Dezember 2002 vorlegte. Vor dem EU-Gipfel von Kopenhagen am 12./13. Dezember 2002 gelang mithin keine Einigung.

Immerhin begannen nun wieder intensive Verhandlungen auf Spitzenebene: *track 1* setzte die direkten Gespräche zwischen beiden Volksgruppenvertretern fort, Mitte Januar 2003 trafen sie sich dreimal in der Woche; *track 2* bezog die Regierungen in Ankara und Athen ein; und parallel dazu begannen sich auf *track 3* im Januar 2003 auch jene technische Arbeitsgruppen zu treffen, die sich mit den komplizierten Sicherheitsfragen befassen. Danach besuchte Kofi Annan die Türkei, Griechenland und Zypern. Am 26. Februar 2003 legte er ihnen eine dritte Version seines Planes vor, die er nun als die definitive betrachtete: *Basis for a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*. Er lud die Repräsentanten der griechischen und türkischen Zyprioten sowie der drei Garantiemächte am 10. März nach Den Haag ein. Sie sollten dort eine verbindliche Verpflichtungserklärung unterzeichnen über die Bereitschaft, den Plan in beiden Teilen der Insel am 30. März dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

Doch kam es nicht dazu. Kofi Annan musste nach mehr als 19 Stunden Verhandlungen in Den Haag am 11. März 2003 eingestehen, dass man sich nicht auf eine solche Verpflichtung habe einigen können. Er erklärte den im Dezember 1999 initiierten Prozess vorerst für beendet und das *window of opportunity* für geschlossen. Er gab bekannt, die UNO werde das Zypernbüro seines Spezialbeauftragten schließen. Als erfahrener Diplomat wollte er freilich nicht alle Hoffnung begraben, sondern betonte, dass sein Lösungsvorschlag auf der Tagesordnung bleibe: „My plan remains on the table, ready for the

Greek Cypriots and Turkish Cypriots to pick it up and carry it forward to a solution if they summon the will to do so.²⁶

3. Hintergründe für das Scheitern im März 2003

Dass die Einigung im März 2003 nicht zustande kam, lag in erster Linie, wie Kofi Annan in seinem Bericht undiplomatisch offen festhielt, an Rauf Denktasch. Zwar hatte er auf Druck der türkischen Regierung den Annan-Plan als Verhandlungsgrundlage anerkennen müssen. Doch blieb das ein Lippenbekenntnis, brandmarkte Denktasch den Plan doch zugleich als „politische Falle“, gar ein „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.²⁷ Möglicherweise fühlte er sich gestärkt durch die Enttäuschung in Ankara darüber, dass die EU sich in Kopenhagen nicht für ein Beitrittsdatum für die Türkei entschieden, sondern ihr erst „a date for a date“, Dezember 2004, zugesagt hatte. Es war nicht das erste Mal in der Geschichte der geteilten Insel, dass die greise Eminenz Nordzyperns einen Vermittlungsversuch scheitern ließ.

Gleichwohl wäre es falsch, das Scheitern aller bisherigen Zypernpläne einzig und allein Rauf Denktasch anzulasten. Die Dinge sind komplizierter. Auf dem Zypernkonflikt lastet die lange Geschichte griechisch-türkischer „Erbfeindschaft“. Der griechische und der türkische Nationalismus waren von Anfang an ineinander verzahnt, und beide lebten von der Nationalisierung ihrer Feindschaft. Die moderne Nationalstaatsbildung auf beiden Seiten gelang nur um den Preis massenhafter religiös-ethnischer Entmischung. Zypern erschien vielen nationalen Protagonisten als eine weitere Station dieses Prozesses, gleichsam als ihr Abschluss. Doch wollten die internationalen Garantieverträge 1959/1960 diese Kontinuität unterbrechen, indem sie als Preis für die Unabhängigkeit das Existenzrecht beider *communities* verbindlich festschrieben. Der Zypernkonflikt ist in die *longue durée* der nationalen Feindschaft beider „Mutternationen“ eingewoben. Ohne diese Tiefendimension ist nicht zu verstehen, warum ein so erfahrener Konfliktmanager wie Richard Holbrooke drei Jahre nach Dayton erklären konnte, Zypern sei „ein Alptraum der internationalen Diplomatie“, hier seien die Gräben zwischen den ethnischen Gemeinschaften noch tiefer als selbst in Bosnien.²⁸ Deshalb ist hier diese geschichtliche Tiefendimension kurz zu skizzieren, bevor die Einwände beider Seiten gegen den Annan-Plan gebündelt werden.

26 Das steht als Motto auf der Homepage des Annan-Plans, a.a.O. (Anm. 4) über dem ganzen Entwurf.

27 Hier zit. nach Niels Kadritzke, Die Chancen für eine europäische Lösung des Zypern-Konflikts, a.a.O. (Anm. 8), S. 4.

28 NZZ 15.6.1998.

3.1. Die Last einer langen Geschichte: Zypern und die griechisch-türkische „Erbfeindschaft“

Wie so manche ethnische Konflikte ist auch der auf Zypern ein Erbe des Kolonialismus. Doch schon dabei scheiden sich die Geister, beginnt dieser doch nach griechischer Lesart mit der osmanischen Herrschaft im 16. Jahrhundert, nach türkischer dagegen mit der britischen Kolonialherrschaft. Seit 1878 hatte Großbritannien Zypern als Basis auf dem Weg zum Suezkanal und nach Indien genutzt. Als das Osmanische Reich in den Ersten Weltkrieg eintrat, annektierte Großbritannien die Insel vollends und machte sie 1925 zur Kronkolonie.²⁹

Schon in den dreißiger Jahren begannen griechische Zyprioten zu revoltieren gegen den Kolonialismus und für die *Enosis*, die Vereinigung mit Griechenland. Nach 1945 lehnten sie mit diesem irredentistischen Ziel alle britischen Vorschläge zur Selbstverwaltung ab. Die britische Kolonialverwaltung stützte sich im Sinne der uralten Herrschaftstechnik des *divide et impera* auf die türkische Minderheit. Die 1952 gegründete EOKA, die ihren Antikolonialismus, wie der Name „Nationale Organisation der griechischen Kämpfer“ verrät, unmittelbar mit dem Ziel der *Enosis* verknüpfte,³⁰ richtete ihre Terroranschläge gegen Kolonialherren und ihre Helfer, was den Gegensatz zwischen den beiden Nationalitäten radikalisierte. Die türkische Minderheit reagierte auf die *Enosis* mit der entgegengesetzten Forderung: Einzig *Taksim*, Teilung der Insel, sei imstande, ihr den Status als gleichberechtigte Gruppe zu garantieren.

Damit war die Grundkonstellation vorgegeben, obgleich sich Zypern, Griechenland und die Türkei auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges zur gemeinsamen Frontstellung gegen den Osten verpflichteten. Als sich die Kolonialmacht 1960 zurückzog, war Zypern überschattet vom Gegensatz zwischen den beiden Volksgruppen, verschieden nach Religion, Sprache und Geschichtsverständnis. Der gleichberechtigte Status beider *communities* war von Großbritannien zusammen mit Griechenland und der Türkei ausgehandelt worden. Sie hatten festgelegt, die Insel sollte sich weder einer Union anschließen, noch spalten dürfen. Diese eingeschränkte Souveränität sollten die drei Garantiemächte behüten, für den Fall einer Verletzung des Status quo sind sie zu intervenieren befugt.

Die internationalen Garantieverträge von Zürich und London ebenso wie die Verfassung des unabhängigen Zyperns enthielten eine Vielzahl institutioneller Arrangements, um beiden prinzipiell gleichberechtigten Volksgruppen ein Höchstmaß an Autonomie und Bewegungsfreiheit zu sichern. Beide besaßen ein konstitutionell verbürgtes Vetorecht

29 Vgl. den ausgezeichneten historischen Abriss von Peter Zervakis, Historische Grundlagen, in: Südosteuropa-Handbuch VIII: Zypern, a.a.O. (Anm. 2), S. 38-90.

30 Vgl. Niels Kadritzke und Wolf Wagner, Im Fadenkreuz der NATO. Ermittlungen am Beispiel Cypern, Berlin (Rotbuch) 1976. – Zyperns langjähriger Präsident Glafkos Klerides hat in seinen Memoiren selbstkritisch eingeräumt, Hauptursache für den Zypernkonflikt sei gewesen, dass die EOKA ihren antikolonialen Kampf mit dem Ziel der *Enosis* geführt hatte. Klerides war seinerzeit einer der Führer der nationalen Bewegung. Vgl. FAZ 17.2.1998.

und festgelegte Formen des *power sharing* in Exekutive und Legislative.³¹ Doch schon 1963 verletzte Erzbischof Makarios die Zypernabkommen, indem er den bi-kommunalen Charakter der Verfassung aufhob. Daraufhin kam es, von der EOKA von langer Hand vorbereitet, zu blutigen Anschlägen und Auseinandersetzungen mit mehr als tausend Todesopfern. Zahlreiche türkische Zyprioten flüchteten in das Gebiet um Kyrenia im Norden, wo die vom Londoner Abkommen vorgesehene türkische Schutztruppe von 650 Mann stationiert war. Im Februar 1964 traf die vom Sicherheitsrat beschlossene Friedenstruppe (UNFICYP) auf der Insel ein.³²

Zunächst schien sich die Lage zu beruhigen. Doch schon bald erfolgten neue Übergriffe auf die türkische Minderheit, die nun eine eigene provisorische Selbstverwaltung aufzubauen begann. Der griechische Militärcoup 1967 verschärfte die Spannungen auf Zypern vollends. Den nationalistischen Obristen, die in Athen die Macht an sich gerissen hatten, war Zyperns Mitte-Links-Koalition mit den Kommunisten ein Dorn im Auge, zumal Erzbischof Makarios die Zyperngriechen nach und nach von der *Enosis* abbrachte.³³ Diese Spannungen verliehen den radikalen Nationalisten auf Zypern Auftrieb. Unter dem früheren EOKA-Führer General Grivas übernahm die Nationalgarde im Juli 1974 in einem Handstreich die Macht und erklärte Erzbischof Makarios für tot – in Wirklichkeit war er einem Anschlag entronnen und rettete sich auf einen britischen Stützpunkt. Der von der Athener Junta lancierte Putsch wollte die Symbolfigur des griechischen Widerstands beseitigen und die freie Presse auf Zypern unterdrücken. Der Chauvinist Nikos Sampson, der sich offen mit seinen Anschlägen gebrüstet hatte und deshalb einen zweifelhaften Ruf als „Türkenkiller“ genoss, ließ sich als Interimspräsident ausrufen. Das musste der argwöhnischen Minderheit als *de facto-Enosis* vorkommen und ihre Ängste verstärken. Der damalige türkische Ministerpräsident Bülent Ecevit forderte Großbritannien als Garantiemacht auf, zusammen mit Ankara den *status quo ante* wiederherzustellen. Als die Labourregierung dies ablehnte, intervenierte die Türkei allein.³⁴

Daraufhin kam es in wenigen Tagen zum Machtwechsel in Athen und in Nikosia. Nicos Sampson trat zurück und Glafkos Klerides, Präsident der griechischen Abgeordnetenkammer, wurde zum neuen Präsidenten vereidigt. Der Westen war über die Rückkehr Griechenlands zur Demokratie erleichtert. Dagegen fand sich dadurch die Türkei auf der Genfer Außenministerkonferenz unversehens auf der Anklagebank wieder. Als ihr Vorschlag zu einem unabhängigen Staat zweier sich selbst verwaltender Gebiete der beiden

31 Vgl. Ulrich Schneckener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa*, Frankfurt a.M. (Suhrkamp), 2002, S. 204-230 und 272-283.

32 Vgl. Tozun Bahcheli, *Domestic Political Developments*, in: *Südosteuropa-Handbuch VIII: Zypern*, a.a.O. (Anm. 2), S. 98-105.

33 Niels Kadritzke hat das als das „historische Verdienst“ des politisch schillernden Makarios bezeichnet: Der fingierte Bürgerkrieg. Cypern im Schnittpunkt fremder Interessen, *Friedensanalysen* Bd. 8, hg. von Reiner Steinweg, *Schwerpunkt Kriege und Bürgerkriege der Gegenwart*, Frankfurt a.M. (Suhrkamp), 1978, S. 54. – Dem griechischen Historiker Ioannis Zelepos zufolge soll dagegen Makarios, der Gründungspräsident der Republik Zypern, diese nie wirklich akzeptiert und zeitlebens das Ziel der *Enosis* verfolgt haben, vgl. Michael Ackermann, *Türkisch-Zypern. Geschichte und Gegenwart*, Ulm (Gerhard Hess), 1998, S. 65-67.

34 Tozun Bahcheli, a.a.O. (Anm. 2), S. 110-116..

Volksgruppen abgelehnt wurde, intervenierte sie ein zweites Mal und besetzte nach dem so genannten Attila-Plan den Norden der Insel entlang einer Linie von Lafka über Nikosia nach Famagusta, um sie zu teilen. Diese Intervention forderte rund 6.000 Tote, außerdem wurden etwa 180.000 griechische Zyprioten – fast ein Viertel der Gesamtbevölkerung – in den Süden vertrieben und auf der anderen Seite rund 45.000 türkische Zyprioten in den Norden umgesiedelt.³⁵ Eine völkerrechtliche Legitimation für die zweite türkische Intervention und die anhaltende Okkupation existiert nicht. Ankara durfte laut Garantievertrag lediglich zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung eingreifen. Deshalb verlangen unzählige UN-Resolutionen den Abzug der Truppen und die Wiedervereinigung der Insel.

Seit 1974 sind die sich wechselseitig ausschließenden Positionen festgezurrert und erwiesen sich bisher als resistent gegen sämtliche Vermittlungsvorschläge. Die Türkei bestand bis vor kurzem darauf, ihre Truppen erst abzuziehen, wenn die Republik Zypern zum verfassungsmäßigen Zustand von 1960 zurückkehre und der türkischen Volksgruppe ihre Rechte garantiere. Die zypriotische Mehrheit und Griechenland dagegen pochten bisher auf die Souveränität und Integrität der Insel und forderten den Abzug der Invasionsarmee als Voraussetzung für jedes Zugeständnis. Der besetzte Norden wird seit 1974 von der Republik Zypern und von Griechenland mit einem Embargo wirtschaftlich boykottiert und politisch-diplomatisch isoliert. Ungeachtet aller Proteste zementierte die Türkei mit mehr als 30.000 Soldaten die Teilung und unterstützt den Norden militärisch, politisch und ökonomisch. An dessen internationaler Isolierung vermochte die 1983 proklamierte *Turkish Republic of Northern Cyprus* (TRNC), völkerrechtlich ohne Anerkennung, nichts zu ändern. Mehrfach wurde Rauf Denktasch als „Präsident“ wiedergewählt.

Unmittelbar nach der türkischen Militärintervention gab die Junta in Athen bekannt, die Regierungsgewalt wieder an zivile Politiker abzutreten. Man hatte Konstantinos Karamanlis aus dem Pariser Exil zurückgeholt. Ihm gebührt das historische Verdienst der Transformation Griechenlands in eine moderne Demokratie. Zuvor hatte es alle Male einer vom Bürgerkrieg gezeichneten autoritären Gesellschaft getragen: Nach den Blutbädern, Exekutionen und Vertreibungen des Bürgerkrieges sind manche seiner „außerordentlichen Maßnahmen“ wie Militärgerichte, Deportationen, Aberkennung der Staatsbürgerschaft, Passerteilung und Zugang zu Universitäten nur bei politischem Wohlverhalten Jahrzehnte lang bestehen geblieben³⁶ – ganz zu schweigen vom repressiven Autoritarismus des Obristenregimes von 1967 bis 1974, selbst ein Stück perpetuierten Bürgerkriegs. Karamanlis setzte die Abschaffung der Monarchie und die Errichtung einer parlamentarischen Demokratie durch. Und während er gegen starken Widerstand eine Amnestie für die Obristen verkündete, erzwang er gegen noch härteren Widerstand, dass die Kommunistische Partei, seit dem Ende des Bürgerkriegs verboten, wieder zugelassen wur-

35 Die Literatur dazu ist endlos. Hingewiesen sei auf die gedrängte, instruktive Darstellung von Hansjörg Brey, *The Dynamics of Ethnic Separation in Cyprus*, in: RFE/FL, Research Report 15.7.1994, S. 14-17.

36 Gunnar Hering, George Demetriou und Michael Kelpanides, *Politisches System*, in: Klaus-Detlev Grothusen, Hg., *Südosteuropa-Handbuch*, Bd. III: Griechenland, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht), 1980, S. 68.

de. Das war nicht nur ein innenpolitisches Zeichen, sondern gestattete Tausenden, heimzukehren aus dem Exil in Ost- und Südosteuropa. Zumindest im Blick auf Griechenland glich die türkische Intervention von 1974 dem Geist, der stets verneint und doch das Gute bewirkt.

Auf Zypern stehen sich zwei historische Narrative diametral gegenüber, und beide Seiten empfinden sich als Opfer. Für die einen beginnt die Eskalation der Gewalt mit Übergriffen fanatischer griechischer Nationalisten und der Aufhebung der Verfassung von 1960. Für die anderen steht die Okkupation Nordzyperns, verbunden mit der Vertreibung von fast einem Drittel aller Inselgriechen, am Anfang des Unrechts. Diese geteilte, unversöhnliche Erinnerung wird noch verschärft durch die „Erbfeindschaft“ zwischen Griechen und Türken. Sie wurde nicht, wie manche seinerzeit hofften, von den Bevölkerungstransfers überwunden oder gemildert, die 1923 unter der Kontrolle des Völkerbundes stattfanden. Vielmehr haben die euphemistisch „Austausch“ genannten Vertreibungen und Umsiedlungen von rund 1,4 Millionen Griechen und mehr als 400.000 Türken kollektive Traumata beider Seiten bewirkt.³⁷ Solche Verletzungen bilden Isaiah Berlin zufolge eine der wichtigsten Quellen anhaltenden nationalistischen Hasses.³⁸

Diese Hypothek der Geschichte belastet auch Zypern. Griechenland und die Türkei sind Musterbeispiele für die Herausbildung moderner Nationen durch extreme Freund-Feind-Polarisierung. Die griechische Nationalbewegung begann 1821 als Fanarioten-Aufstand gegen die osmanische Herrschaft und stellte ihre Einheit durch Abgrenzung von den muslimischen Türken her.³⁹ Umgekehrt begann die revolutionäre Umgestaltung des Osmanischen Reichs in die moderne Türkei nach dem Angriff Griechenlands auf das kleinasiatische Festland. Getrieben von nationalistischen Vorstellungen, witterten Regierungschef Eleutherios Venizelos, der König und die Armeeführung den doppelten Zusammenbruch des Osmanischen Reiches und des Zarismus als Chance, das bis ans Schwarze Meer reichende Großgriechenland des Hellenismus und des Byzantinischen Reiches (*Megali Idea*) wiederzustellen. Griechische Armeen landeten 1919 an der Westküste Kleinasien. In Smyrna richteten sie zusammen mit ortsansässigen Griechen ein Blutbad an – eine britische Parlamentskommission sprach von „a systematic plan of destruction and extinction of the Moslem population.“⁴⁰ Aufgebrachte Türken im Umland nahmen dafür blutige Rache an ihren griechischen Nachbarn. Der griechische Angriff auf das türkische Kerngebiet scheiterte am entschlossenen Widerstand der türkischen Bauern und der Gegenangriff trug alle Zeichen ethnischer Säuberung.⁴¹ Mit diesem Sieg wurde

37 Vgl. dazu jetzt Norman M. Naimark, *Fires of Hatred. Ethnic Cleansing in twentieth-century Europe*, Cambridge (Harvard University Press), 2001, S. 42-56. – Die Zahlen der vom Bevölkerungsaustausch Betroffenen variieren stark – 1,4 Millionen und 400.000 sind die niedrigsten Schätzungen, vgl. ebd., S. 52-56.

38 Isaiah Berlin, *Der Nationalismus. Seine frühere Vernachlässigung und gegenwärtige Macht*. Mit einer Einführung von Henning Ritter, Frankfurt/M. (Anton Hain), 1990, S. 62 f.

39 Vgl. Stefan Troebst, *Balkanisches Politikmuster? Nationalrevolutionäre Bewegungen in Südosteuropa und die „Ressource Weltöffentlichkeit“*, in: *Osteuropa* 11/2000, S. 1254-1266.

40 Zit. n. Norman Naimark, a.a.O. (Anm. 37), S. 45.

41 Vgl. Dan Diner, *Das Jahrhundert verstehen. Eine universalhistorische Deutung*, München (Luchterhand), 1999, S. 195-207.

Mustafa Kemal vollends zur populären nationalen Heldengestalt. An der Spitze der oppositionellen türkischen Nationalbewegung setzte er darauf das Sultanat ab und gründete 1923 die Türkische Republik. Im selben Jahr vereinbarte man im Friedensvertrag von Lausanne den Bevölkerungstransfer.

Der griechische Staat, 1829/32 aus der Taufe gehoben, verdankt sich entgegen aller teleologischen Geschichtsschreibung mehr einer Interessenkonvergenz zwischen Großbritannien und Russland als einer nationalrevolutionären Aufstandsbewegung. Das Interesse an der Kontrolle der Meerengen veranlasste die beiden ungleichen Weltmächte, einen unabhängigen griechischen Nationalstaat zu schaffen, obwohl das gegen den Legitimus der nachrevolutionären Wiener Ordnung verstieß.⁴² Griechenland war die erste moderne Staatsgründung auf ethnischer Grundlage.⁴³ Und mit viel Geschick hat Griechenland es danach verstanden, in allen Balkanwirren und Kriegen sein Staatsgebiet kontinuierlich zu erweitern. Von 1832 bis 1947 gelang ihm eine nationale territoriale Expansion, die ihresgleichen sucht:⁴⁴ 1863 kamen die Ionischen Inseln dazu, 1881 Thessalien und ein Teil von Epirus, nach den Balkankriegen 1912/13 Südazedonien und die östlichen Ägäisinseln von Thasos bis Samos, außerdem Kreta. 1921 Westthrazien und 1947 die Inseln des Dodekanes. Seit der Nationalstaatsgründung konnte sich jede Generation bisher bestätigt fühlen in der schrittweisen Verwirklichung der großgriechischen Einheit von Territorium und Nation. Deshalb wundert es nicht, dass griechische Nationalisten glaubten, nach dem Rückzug Großbritanniens bald auch Zypern heim nach Griechenland führen zu können. Zumal sie schon den antikolonialen Kampf im Zeichen der *Enosis* geführt und Minderheiten dieser bisher nirgends im Wege gestanden hatten.

3.2. Die Einwände der türkischen und der türkisch-zyprischen Seite

Die lang anhaltende Wirkungsmacht der nationalistischen Aufladung der griechisch-türkischen Feindschaft, für das nationale Selbstverständnis beider geradezu konstitutiv,⁴⁵

42 Instrukтив dazu Wolfgang Baumgart, *Europäisches Konzert und nationale Bewegung. Internationale Beziehungen 1930-1878*, Paderborn-München-Wien-Zürich (Schöningh), 1999, S. 83-100 und 264-291, sowie Dan Diner, a.a.O. (Anm. 41), S. 91-95.

43 „Mit ihrem Unabhängigkeitskrieg leiteten die Griechen das Zeitalter des Nationalismus in Osteuropa ein“, pointierte deshalb Hans Kohn, *Die Idee des Nationalismus. Ursprung und Geschichte bis zur Französischen Revolution*, Heidelberg (Lambert Schneider), 1950, S. 719.

44 Klaus-Detlev Grothusen, *Außenpolitik*, in: *Südosteuropa-Handbuch Bd. III: Griechenland*, a.a.O. (Anm. 36), S. 147-190, besonders die anschauliche Synopse der sechs Landkarten Griechenlands in den Jahren 1832, 1864, 1881, 1913, 1923 und 1947 (S. 150).

45 Aufgrund der langen Geschichte seit der Antike waren sprachliche, kulturelle, ethnische und religiöse Zuordnungskriterien zur Unterscheidung von Griechen und Türken seit jeher wenig verlässlich. Beide gehören zu den paradigmatischen Fällen für die Konstruktion der Nation und die Erfindung von Traditionen im Kontext des modernen Nationalismus. Erst die Erforschung der Antike durch westliche Wissenschaftler hatte die griechisch-orthodoxen Bewohner auf dem Peloponnes veranlasst, sich als Nachfahren von Agamemnon und Achilleus zu betrachten. Und als Großbritannien, Russland und Frankreich ein unabhängiges Griechenland aus der Taufe hoben, hat Adomantis Korais erst die Nationalsprache geschaffen, ein Kompromiss im Streit zwischen Anhängern des Altgriechischen („Xenophontisten“) und denen einer moderneren Volkssprache. vgl. Theodor Schieder, *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum natio-*

vergiftete auch die Beziehungen zwischen beiden *communities* auf Zypern nachhaltig. Die Suche nach einem Kompromiss, ohnehin schwierig, wird davon schwer belastet, dass sich die historischen Traumata beider „Mutternationen“ auf der „Insel der Aphrodite“ verspätet zu reproduzieren scheinen.

Die Erfahrungen der türkischen Zyprioten mit den Massakern von 1963 verzahnen sich mit demütigenden türkischen Traumata. Der Zusammenbruch des Osmanischen Reiches stand an der Wiege der modernen Türkei. In dem Maß, in dem Griechenland seither sein Territorium auszudehnen vermochte, fühlte sich die Türkei eingekreist. Sie perzipiert die Inselwelt rund um das türkische Festland als eine fortwährende Kette eigener Verluste und griechischer Zugewinne. Tatsächlich wird die türkische Westküste durch die vorgelagerten griechischen Inseln kontrolliert. Umso wertvoller nimmt sich für den türkischen Nationalstolz und seine Strategen die Position auf Nordzyperns aus. Sie verhindert, dass die eigenen Häfen auch vom Süden her eingekreist sind. Zum geflügelten Wort wurde Bülent Ecevit's böses Diktum, Zypern ziehe wie ein Messer auf den weichen Unterleib der Türkei.

Denktasch spricht für die türkische Volksgruppe insgesamt, wenn er darauf beharrt, dass sie keine nationale Minderheit sei, sondern nach der Verfassung von 1960 ein gleichberechtigtes zweites Staatsvolk. Das zu akzeptieren, ist der griechisch-zypriotischen Mehrheit seit jeher schwer gefallen. Nachdem alle Pläne und Verhandlungen über eine Konföderation zweier selbstständiger Teilstaaten gescheitert sind, leitete die türkische Minderheit nach der erzwungenen Teilung der Insel aus ihrem Status als zweites Staatsvolk ein Recht auf nationale Selbstbestimmung ab. Das wurde zwar von der Staatengemeinschaft stets bestritten, diente aber Denktasch und seinen türkischen Beschützern als Grundlage für die Gründung der TRNC und die Forderung nach ihrer Anerkennung. Sie stieß in der UNO stets auf taube Ohren. Umgekehrt hat die Staatengemeinschaft die Sezession der TRNC mehrfach als rechtswidrig bezeichnet und den Abzug der Besatzungsarmee gefordert. Dessen ungeachtet verlangte Denktasch bis vor kurzem beharrlich, jeder Wiederannäherung oder gar Wiedervereinigung müsse die Anerkennung eines selbstständigen Teilstaates vorausgehen.⁴⁶

Die TRNC verschloss sich der „bizonalen und bikommunalen Föderation“ nicht per se. Doch entzündete sich der Streit regelmäßig daran, wie das zu verstehen sei. Die türkisch-zypriotische Seite deutet die Selbstständigkeit der Teilstaaten so weitgehend, dass die andere Seite die gemeinsame Staatlichkeit gefährdet sieht. Diese ist aber für die Republik Zypern und für die internationale Staatengemeinschaft *conditio sine qua non*. Wie der

nalen Problem im modernen Europa, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht), 1991, S. 79. Noch der Bevölkerungsaustausch zwischen Griechenland und der Türkei 1923 konnte sich als einigermaßen zuverlässiges Abgrenzungskriterium *einzig auf die Religion* verlassen. Vgl. Walter Sulzbach, Imperialismus und Nationalbewusstsein, Frankfurt/M. (Europäische Verlagsanstalt), 1959, S. 123). – Zur Nation als imagierter politischer Gemeinschaft und zur Erfindung von Traditionen sei verwiesen auf die beiden Standardwerke von Benedict Anderson, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines erfolgreichen Konzepts, Frankfurt/M (Campus), 1988, sowie Eric J. Hobsbawm and Terence Ranger, Hg., The Invention of Tradition, Cambridge (University Press), 1983.

46 Rauf Denktasch, Es gibt zwei Staaten auf Zypern, in: FAZ 17.12.1997.

UN-Generalsekretär im April 2003 in seinem Bericht an den Sicherheitsrat festhielt, war Denktasch – ganz in der Kontinuität seiner Politik seit 1974 – auch in den direkten Verhandlungen nie wirklich bereit, die *single indivisible sovereignty* Zyperns wirklich zu akzeptieren. Jedenfalls so lange nicht, wie er sich der Unterstützung aus Ankara gewiss sein konnte. Wie Denktasch hatte auch sein großer Schutzherr Bülent Ecevit, bis November 2002 immer ein Machtfaktor in den wechselnden Koalitionen in Ankara, unbeirrbar an der Parole festgehalten, keine Lösung sei die Lösung.

Seit sich das Blatt in Ankara gewendet hat und Denktasch wieder verhandelt, besteht er nicht mehr auf dem Anschluss der TRNC an die Türkei. Wohl aber bestand er auf einem Höchstmaß an Eigenstaatlichkeit. Daraus leiten sich folgerichtig die weiteren Ablehnungspunkte ab, die Kofi Annan in seinem Bericht resümiert hat:

- Erhebliche Einwände erhob Denktasch gegen die Rückkehr griechischer Flüchtlinge. Gerade in diesem Punkt erfreuen sich seine Einwände mit Sicherheit einiger Zustimmung der Bevölkerung. Das gründet nicht nur in den Erfahrungen ethnischer Verfolgung. Hinzu kommen handfeste materielle Vorteile. Manche der engsten Getreuen Denktaschs wohnen in ehemals griechischen Villen, auch Zehntausende von Bauern verdanken ihr Stück Land den Vertreibungen. Schließlich fürchten viele, die Rückkehr griechischer Flüchtlinge in die Dörfer ihrer Herkunft könnte die türkischen Zyprioten manchenorts wieder in eine Minderheitensituation bringen. Nur die möglichst weitgehende Eigenstaatlichkeit, unter Beibehaltung der eigenen Institutionen und der ethnischen Trennung, scheint der Minderheit Schutz vor ihrer Majorisierung zu verbürgen.
- Die TRNC setzte sich lange auch gegen die geplante Abtretung von sieben Prozent des Territoriums zur Wehr. Sie würde bedeuten, so der Einwand, rund 100.000 Menschen umzusiedeln.
- Und statt der Rückgabe des 1974 konfiszierten Eigentums bestand Denktasch auf einem verbindlich geregelten Besitzaustausch zwischen beiden „Staaten“.
- Dass die Ansiedlung anatolischer Siedler überhaupt ein Problem sei, leugnet Nordzypern bisher mit dem Argument, die TRNC sei ein eigener, souveräner Staat.
- Mit demselben Argument rechtfertigt Denktasch auch die Präsenz des türkischen Militärs im Norden Zyperns. Juristisch wird sie aus den internationalen Zypernverträgen von 1959/60 hergeleitet, politisch mit der traumatischen Unterdrückung von 1963 begründet.

3.3. Die Einwände der griechisch-zypriotischen Seite

Dass Denktasch trotz seiner zeitweilig demonstrierten Verhandlungsbereitschaft den Kompromiss im März 2003 verhindert hat, glich einem *déjà-vu*. Schon 1994 hatte Boutros Boutros-Ghali im Bericht über seine gescheiterten Zypernverhandlungen der türkisch-zypriotischen Seite vorgeworfen, sie habe ein mögliches Abkommen im letzten Moment

platzen lassen.⁴⁷ Kurz zuvor hatte damals der unabhängige Pragmatiker Georgios Vassilou, der mit dem Generalsekretär der UNO und Denktasch verhandelt hatte, die Präsidentschaftswahl in Nikosia verloren – gegen den konservativen Glafkos Klerides, der Boutros-Ghalis *set of ideas* in Frage stellte. Auch in dieser Hinsicht gab es 2003 ein *déjà-vu*, freilich mit vertauschten Rollen: Während Klerides diesmal an den Direktgesprächen mit Denktasch teilnahm, profilierte sich sein Kontrahent Tassos Papadopoulos mit maximalistischen Forderungen, die den Annan-Plan in Frage stellten. Überraschend erreichte er im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit, was man gemeinhin als Plebiszit gegen ein Abkommen gedeutet hat. Wohl nicht ganz zu Recht. Zum einen hatte Klerides den taktischen Fehler gemacht, dass er das Präsidentenamt nicht für die ganze Amtszeit, sondern nur noch bis zur Unterschrift unter den EU-Beitritt anstrebte. Zum zweiten hatte auch sein designierter Nachfolger, Generalstaatsanwalt Alekos Markides, kandidiert, der ihm die entscheidenden Stimmen wegnahm. Zum dritten schließlich wurde der rechtsnationale Papadopoulos aus innenpolitischen Gründen von der ehemals kommunistischen AKEL⁴⁸ unterstützt, die 2001 die Parlamentswahlen knapp gewonnen hatte.⁴⁹ Zwar versuchte Papadopoulos nach der Wahl, das Image eines griechisch-zypriotischen Nationalisten abzustreifen und erklärte ausdrücklich seine Bereitschaft, auf der Basis des Annan-Plans weiter zu verhandeln. Doch stand das im Widerspruch zu den nationalistischen Tönen seines Wahlkampfes. Außerdem reaktivierte seine politische Vergangenheit auf der türkischen Seite alte Traumata: Papadopoulos hatte einst in der EOKA gekämpft und war später der engste Mitarbeiter von Makarios.

Auch Klerides hat in den Schlussverhandlungen mit Kofi Annan und Denktasch den Annan-Plan nie umstandslos akzeptiert. Da Denktasch aber nicht nach Kopenhagen anreiste, musste der Präsident der Republik Zypern dies nicht zu Protokoll geben, sondern konnte sich nach außen weiterhin als gesprächsbereit darstellen. In Wirklichkeit besteht indes an Einwänden kein Mangel. Wie man es auch dreht und wendet, es war die griechisch-zypriotische Seite, die nach der Unabhängigkeit alle konstitutionell verbürgten Vetorechte und Garantien der türkischen Volksgruppe außer Kraft gesetzt hatte. Gleichwohl hat die zypriotische Mehrheit es verstanden, die internationale Öffentlichkeit von der Kontinuität der Republik Zypern zu überzeugen. Die seitherige Geschichte deutet darauf hin, dass es der Mehrheit seinerzeit nicht nur darum ging, das polarisierende Veto⁵⁰ zu beseitigen, und dass es ihr generell schwer fällt, die türkischen Zyprioten als prinzipiell gleichberechtigt anzuerkennen.

So wird denn auch gegen den Annan-Plan immer wieder eingewandt, die vorgesehene Autonomie des nördlichen Teilstaates gehe viel zu weit und das institutionelle *power-*

47 Hansjörg Brey, A Solution to the Cyprus Question: Options and Obstacles, in: RFE/RL, Research Report 15.7.1994, S. 23 f.

48 Instrukтив zur Geschichte der AKEL noch immer Anna Focà, Zyperns Kommunisten und die zypriotische Gesellschaft, in: Heinz Timmermann, Hg., Die kommunistischen Parteien Südeuropas. Länderstudien und Queranalysen, Baden-Baden (Nomos) 1979, S. 347-381.

49 FAZ 30.5.2001.

50 Vgl. Ulrich Schneckener, a.a.O. (Anm. 31), S. 272-283.

sharing zwischen den beiden *communities* beeinträchtigt Funktionsfähigkeit und Souveränität des Förderativstaates. Nationalisten werfen dem Annan-Plan vor, er schreibe die faktische Teilung der Insel fest und laufe de facto auf die Anerkennung der türkischen Invasion hinaus. Klerides trat mit dem Argument entgegen, der bevorstehende EU-Beitritt erleichtere es, Kompetenzen des Zentralstaates an den nordzypriotischen Teilstaat abzutreten. Der jetzige Präsident jedoch war im Wahlkampf dagegen und hatte Zweifel an seiner Bereitschaft geweckt, die türkischen Zyprioten als institutionell gleichberechtigt zu akzeptieren.⁵¹

Die griechisch-zypriotische Seite pocht energisch auf die Rückgabe der Eigentumstitel und widersetzt sich Vorschlägen der anderen Seite, Eigentumsrechte quasi-staatlich ausgleichen und mit Kompensationen abgelden zu wollen. Außerdem ist ihr das im Annan-Plan vorgesehene Recht auf Rückkehr der Vertriebenen zu restriktiv. Ein Großteil der Inselgriechen fordert die uneingeschränkte Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit der Bürger.⁵² Das Vertrackte dabei ist, dass diese Forderung nahtlos mit dem *acquis communautaire* übereinstimmt, aber dazu angetan ist, das Sicherheitsdilemma der türkischen Zyprioten zu verschärfen und eine Einigung mit ihnen zu blockieren.

Weiter sollten Nikosia zufolge die türkischen Truppen im Norden in eine internationale Truppe eingebunden werden. Einwände gibt es auch gegen die Beibehaltung der drei Garantiemächte: Das widerspreche der eigenen Souveränität.

Auch unter Klerides hatte die Republik Zypern viel zu wenig unternommen, wie Kofi Annan kritisierte, um die öffentliche Meinung auf die Notwendigkeit und auf die Vorzüge einer Einigung mit der TRNC vorzubereiten, und der weit verbreiteten Auffassung entgegenzutreten, der EU-Beitritt sei der Zauberstab, der alle Probleme von selbst lösen werden. Tassos Papadopoulos stellte sich zwar nach seiner Wahl in die Kontinuität seines Vorgängers, rückte ab von substanziellen Einwänden gegen den Annan-Plan und wollte seine Änderungsvorschläge auf dessen besseres Funktionieren beschränken. Doch unternahm er nichts, um noch zu einer Regelung vor der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags mit der EU am 16. April 2003 zu gelangen, „since, in his view, the door to a settlement would remain open without any change after that date.“⁵³

Allzu viele griechischen Zyprioten sind der Meinung, der EU-Beitritt sei wichtiger als die Regelung mit der TRNC. Der Lackmustest für die Bereitschaft der Republik Zypern, sich mit den Landsleuten im Norden als prinzipiell Gleichberechtigten zu einigen, steht noch aus. Wenn der Norden durch neue Flexibilität und Kompromissbereitschaft wirklich unter Beweis stellt, dass er nicht länger die Rolle des internationalen Spielverderbers und Buhmanns einnehmen will, wird das politische Establishment im Süden offenbaren müssen, wie es um seinen politischen Einigungswillen wirklich steht. Zwar hat Athen in letzter Zeit unübersehbar zum Kompromiss gedrängt. Doch sind die Möglichkeiten Griechenlands, Nikosia zu beeinflussen, ungleich geringer als diejenigen Ankaras im Blick auf

51 FAZ 18.2.2003.

52 NZZ 15./16.2.2003.

53 Annan-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Ziffer 139, S. 30.

die materiell abhängige TRNC. Immerhin mehren sich die Anzeichen, dass Athen und Ankara begriffen haben, dass das Zypernproblem kein Nullsummenspiel ist, sondern von einer Regelung *alle* Beteiligten gewinnen können.

4. Doch noch eine Chance? Verbesserte Rahmenbedingungen

Als Kofi Annan im April 2003 seine Vermittlungsmission einstellte und sein UN-Büro auf Zypern schließen ließ, schien eine historisch einmalige Chance vertan. Trotzdem wird hier eine vorsichtig optimistische Perspektive eingenommen. Denn mit dem Annan-Plan haben sich zwar eine Reihe früherer Erfahrungen wiederholt. Doch haben sich die äußeren Bedingungen diesmal verbessert, im Vergleich zum letzten *window of opportunity* in den neunziger Jahren sogar deutlich. Das soll hier mit vier kurzen Rückblenden erhellt werden: auf die EU, auf die türkisch-griechische Konfrontation der neunziger Jahre, auf den Umschwung in Griechenland und schließlich auch in der Türkei. Offensichtlich vertrauen Athen und Ankara immer weniger dem altbewährten Erfolgsrezept, die nationale Erbfeindschaft gegeneinander zu mobilisieren. Vielmehr scheinen beide in hohem Maße daran interessiert, ihre Beziehungen von der bisherigen Konfrontation auf Kooperation umzusteuern. Wie eingangs angedeutet, verlängert sich dieser neue Verständigungswille nicht gradlinig auf die Beziehungen zwischen Republik Zypern und TRNC. Vielmehr hat die Politik auf der Insel ihre eigene widersprüchliche Dynamik und die maßgeblichen Akteure verfügen durchaus über gewisse eigene Handlungsspielräume. Doch dass Denktasch sich nach der beeindruckenden Mobilisierung der Opposition im April 2003 genötigt sah, den seit 1974 bestehenden eisernen Vorhang quer durch die Insel zu öffnen, lässt darauf hoffen, dass damit die Tür aufgestoßen ist für das Ende der Vergangenheit.

4.1. Die Kehrtwende der EU

Im März 1995 beschloss die Europäische Union, sechs Monate nach Abschluss der Regierungskonferenz Beitrittsverhandlungen auch mit Zypern aufzunehmen. Das war eine Wende, zuvor hatte sie stets wiederholt, ein Beitritt der Insel komme nicht in Betracht, so lange ihr Konflikt nicht geregelt sei. Dass die EU davon abrückte, lag an Griechenland. Athen drängte seit langem auf Beitrittsverhandlungen mit Zypern. Weil die EU die Zustimmung Griechenlands zur Zollunion mit der Türkei brauchte, gab sie schließlich 1995 dem Drängen nach. Nikosia bot an, Vertreter der türkisch-zypriotischen Seite an den Beitrittsverhandlungen zu beteiligen. Das lehnte wiederum Denktasch ab. Da Zypern aus zwei Teilen mit gleichen politischen und souveränen Rechten bestehe, so der *cantus firmus* seiner Einwände, wäre ein Beitritt Nikosias einseitig und illegal. Außerdem schrieben die internationalen Garantieverträge über das unabhängige Zypern vor, dass die Insel keiner internationalen Organisation angehören dürfe, sofern Griechenland und die Türkei als Garantiemächte nicht gleichermaßen Mitglied sind. Diese Haltung der TRNC wurde lan-

ge von der Türkei unterstützt. Für Ankara hat das Zypernproblem einen Doppelcharakter:⁵⁴ Während die Armeeführung vor allem geopolitische, strategische und nationale Interessen geltend machte, sahen andere in Nordzypern ein Faustpfand für die eigenen EU-Ambitionen. Dieses Junktim machte die EU jedoch im Dezember 1997 auf ihrem Luxemburger Gipfel zunichte, als sie die Türkei weiter vertröstete und gleichzeitig entschied, Beitrittsverhandlungen mit Zyperns zu führen, notfalls ohne die türkische Minderheit.⁵⁵

Im Vorfeld hatte die Türkei mit Drohungen versucht, diese Entscheidung zu verhindern. Bei einem Besuch von Rauf Denktasch bei Staatspräsident Demirel in Ankara warnte dieser, man würde Beitrittsverhandlungen der EU mit Zypern als Ende aller Bemühungen um eine einvernehmliche Lösung des Zypernkonflikts verstehen und einen Beitritt Nikosias mit der Annexion Nordzyperns beantworten. In einer gemeinsamen Erklärung kündigten beide eine gemeinsame Militärdoktrin an, und kurz darauf war von einer Zoll- und Wirtschaftsunion zwischen der Türkei und der TRNC die Rede.

Die EU ließ sich davon nicht beirren. Die Türkei war mit ihren Defiziten bei den Menschenrechten noch weit davon entfernt, die Kopenhager Kriterien zu erfüllen. Und hinter der Entscheidung für Beitrittsverhandlungen mit Zypern stand nicht zuletzt die Drohung Athens, Griechenland könnte den gesamten Erweiterungsprozess der EU blockieren. Die Enttäuschung der politischen Klasse in Ankara über den Luxemburger EU-Gipfel machte sich in schriller Rhetorik Luft: Ministerpräsident Yilmaz bezichtigte seinerzeit die Bundesregierung, sie sei die Urheberin für die „Diskriminierung der Türkei“, und er brandmarkte Deutschland gar, wie früher „eine Politik des Lebensraums“ zu verfolgen.⁵⁶

Überhaupt versteifte sich die Türkei danach auf aggressive Rhetorik und Drohungen: Tansu Ciller etwa ließ als Außenministerin durchblicken, die Türkei könnte die geplante NATO-Osterweiterung hintertreiben. Und die nationalistischen Kräfte verhärteten nach der als Brückierung perzipierten Entscheidung der EU trotzig ihre Position in Nordzypern. Wenige Tage danach brachen die türkischen Zyprioten ostentativ ihre Verhandlungen mit der UNO ab. Parallel dazu spitzte sich in den Jahren 1996 bis 1998 die Konfrontation zwischen der Türkei und Griechenland durch militärische Provokationen permanent zu. Die Europäische Union ließ sich dadurch nicht von ihrem Kurs abbringen. Sie trieb die Beitrittsverhandlungen mit Zypern voran und setzte auf das wachsende Interesse im Norden, auch mit dabei zu sein. Und der Europäische Rat beschloss im Dezember 1999, die Türkei als Beitrittskandidatin zu betrachten, wovon er sich die Stärkung der Reformkräfte in Ankara versprach. Zumindest rückblickend scheinen beide Kalküle aufgegangen zu sein, die proeuropäischen Reformkräfte in der Türkei und in der TRNC sind gestärkt worden. Gleichwohl lässt sich dieses Ergebnis kaum unmittelbar kausal auf die

54 Heinz Kramer, Endspiel auf Zypern, SWP-Aktuell 4, Febr. 2002, S. 6.

55 Vgl. dazu ausführlich Matthias Dembinski, Bedingt handlungsfähig? Eine Studie zur Türkeipolitik der Europäischen Union, HSFK-Report 5/2001, Frankfurt a.M. (HSFK), 2001.

56 Hier zit. n. Der Spiegel 16.3.1998, S.30.

EU-Strategie zurückzuführen, sondern verdankt sich einer glücklichen Koinzidenz mit anderen Faktoren.

4.2. Die Last der neunziger Jahre: Der kalte Krieg zwischen zwei NATO-Partnern

Nach 1995 entwickelten sich die Beziehungen zwischen Griechenland und der Türkei zu einem regelrechten kalten Krieg. Die beiden verfeindeten NATO-Partner ließen keine Gelegenheit für gegenseitige Provokationen aus, was wiederholt hart an den Rand eines Kriegsausbruches führte. Mehrfach musste der amerikanische Präsident eingreifen, um die beiden zur Raison zu bringen.

Hatte die Systemkonfrontation zumindest teilweise ältere nationale Konfliktkonstellationen überlagert und politisch rationalisiert, so ließ ihr Ende die alte Feindschaft zwischen Griechenland und der Türkei wieder unverhüllt zutage treten. Umstritten ist neben der Zypernfrage seit langem der Streit in der Ägäis um die Reichweiten der Hoheitsgewässer und des Luftraums. Gemäß dem Wortlaut des internationalen Seerechtsabkommens von 1994 könnte Griechenland seine Küstenhoheit von sechs auf zwölf Seemeilen ausdehnen. Das würde in der inselreichen Ägäis die internationalen Gewässer auf ein Fünftel reduzieren, und der Schiffsverkehr für die westtürkischen Häfen fiel unter griechische Kontrolle. Deshalb hat die Türkei das Abkommen nicht unterzeichnet und fordert hier eine besondere Regelung. Die von nationalistischen Emotionen aufgeladene Atmosphäre führte Anfang 1996 zu einem Streit um das Hissen nationaler Fahnen auf der unbewohnten Ägäisinsel Imia (türkisch: Kardak), der in der öffentlichen Meinung beider Seiten hohe Wellen schlug und um ein Haar in einem bewaffneten Zusammenstoß gipfelte. US-Präsident Clinton soll ihn Zeitungsberichten zufolge in beschwörenden Telefongesprächen gerade noch verhindert haben.⁵⁷

Im Juli 1996 beteiligte sich erstmals ein türkischer Ministerpräsident an den Feiern zum „Friedens- und Freiheitsfest“ in der TRNC und sicherte ihr weiteren politischen, wirtschaftlichen und militärischen Beistand zu. Im August kam es nach einer griechischen Motorraddemonstration gegen die Teilung zu Zusammenstößen. Im Oktober 1997 – und auch später noch – lieferten sich griechische und türkische Kampfflugzeuge gefährliche Beinahe-Zusammenstöße in der Luft, so genannte dog fights. Gewiss richtete sich ein Gutteil dieser Scheingefechte vorab an die Adresse intransigenter Nationalisten in den eigenen Ländern. Doch haben solche Eskalationsspiralen bekanntlich ihre gefährliche Eigendynamik – auch 1974 hatte kaum jemand damit gerechnet, dass Bülent Ecevit seine Interventionsdrohungen wahr machen würde.

Zu diesem kalten Krieg zwischen Griechenland und der Türkei gehörte schließlich auch das exorbitante Wettrüsten auf Zypern, UN-Berichten zufolge in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre das am dichtesten militarisiertere Gebiet der Welt.⁵⁸ Der internationale

⁵⁷ FAZ 15.2.1996 und 27.1.1997.

⁵⁸ Vgl. dazu im einzelnen Matthias Z. Karádi und Dieter S. Lutz, Aussen- und Sicherheitspolitik, in: Südost-europä-Handbuch VIII: Zypern, a.a.O. (Anm. 2), S. 126-154.

Bündnisvertrag zwischen Zypern, Griechenland und der Türkei, der zur Unabhängigkeit gehörte, sah bis zu 950 griechische und bis zu 650 türkische Soldaten auf der Insel vor. Inzwischen umfasst die Nationalgarde der Republik Zypern 10.000 Mann, hinzu kommen 88.000 Reservisten und paramilitärische Polizeikräfte. Und im Norden befinden sich neben rund 4.000 Soldaten der TRNC eine türkische Streitkraft von rund 35.000 Mann – ein Soldat auf vier Bewohner! Die Verteidigungsausgaben Nikosias sind von 27 Mio. US-Dollar im Jahre 1981 auf 155 Mio. 1989 und auf 411 Mio. im Jahre 1995 emporgeschnellt. Dieses rapide Wachstum kontrastiert schroff mit dem europäischen Abrüstungstrend nach 1989, weshalb der Sicherheitsrat der UNO seine Besorgnis äußerte und Rüstungsabbau als Mittel der Vertrauensbildung anmahnte.

Anfang 1997 bestellte die zypriotische Regierung trotz aller türkischen und internationalen Warnungen Boden-Luft-Raketen vom Typ S-300 in Russland. Sie sollten die türkische Luftüberlegenheit und die massive militärische Übermacht im Norden abschrecken. Die der amerikanischen Patriot-Rakete vergleichbaren Systeme hätten mit einer Reichweite von 150 km auch Südwestanatolien erreichen können, wodurch sich die Türkei bedroht fühlte. Sie kündigte wiederholt an, die Stationierung dieser Raketen, ursprünglich für November 1998 vorgesehen, sei für Ankara der casus belli und man werde nicht zögern, die Luftwaffenbasis bei Paphos zu bombardieren.

Diesmal stand die Türkei mit ihren Warnungen nicht allein. Auch die Regierung von Kostas Simitis, seit 1996 im Amt und bemüht, die griechische Außenpolitik auf Kooperation umzusteuern, drängte die Republik Zypern, ihre Raketenpläne fallen zu lassen. Noch mehr fiel ins Gewicht, dass diese auch den Interessen der USA und der NATO zuwider liefen. Mit den für das Radarsystem dieser Raketen vorgesehenen russischen Spezialisten hätte Russland Einblick in sämtliche Flugbewegungen im östlichen Mittelmeerraum und im Nahen Osten bekommen.⁵⁹ Ende 1998 schließlich gab Klerides dem Druck nach und erklärte, Zypern werde auf die Installierung der S-300 verzichten.

4.3. Der Umschwung in der griechischen Außenpolitik

Als sich mit dem Ende des Systemkonfliktes alte Hypothesen der Geschichte wieder geltend machten, die man längst überwunden wähnte, betraf das auch Griechenland. Es war bald mit all seinen Nachbarn in nationale Konflikte verstrickt: im Nordwesten mit Albanien wegen der griechischen Minderheit in „Nord-Epirus“, im Norden mit Mazedonien, das Griechenland jahrelang wirtschaftlich boykottierte und dem es den demütigen Namen *Former Yugoslavien Republik of Macedonia* (FYROM) aufgezwungen hat, im Osten mit der Türkei, im Süden schließlich der ungelöste Zypernkonflikt – ganz zu schweigen von der blamablen Unterstützung Athens für Milosevic.⁶⁰ An all diesen Konflikten trägt der grie-

59 Udo Ulfkotte, Russische Radarstellung auf Zypern. Bedrohung der NATO-Interessen im Mittelmeer, FAZ 22.5.1998.

60 Heinz-Jürgen Axt, Griechenland – Bewegung in der Außenpolitik und Stillstand in der Sozial- und Wirtschaftspolitik, FES-Analyse März 2002, S. 3.

chische Nationalismus ein gerüttelt Maß an Mitschuld. Andreas Papandreou, der charismatische Führer der PASOK, hatte Partei und Land mit einer eigentümlichen Mischung aus programmatischem *tiersmondime* und nationalistischer Rhetorik geführt. Beides erfüllte die Funktion, die rapide Modernisierung Griechenlands, vom EU-Beitritt 1980 spürbar beschleunigt, zu kompensieren. Und beides konnte unmittelbar anknüpfen an antiamerikanische Stimmungen, in Griechenland besonders verbreitet, seit die USA 1947 im griechischen Bürgerkrieg interveniert und zwanzig Jahre später den Putsch der Obristen, vorsichtig gesagt, nicht verhindert hatten. Lange zahlte sich die Mobilisierung des Nationalismus politisch aus.

Doch liefen die endlosen Querelen mit der Türkei den Interessen des Westens zunehmend zuwider. Denn seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die geopolitische Bedeutung der Türkei gewachsen. Dem Westen muss an ihrer Stabilität und verlässlichen Westorientierung besonders gelegen sein angesichts der Kriege auf dem Balkan und im Kaukasus sowie der krisenhaften Entwicklung im Nahen und Mittleren Osten. Die Türkei steht kulturell und politisch am sensiblen Schnittpunkt zwischen West und Ost. Und im Blick auf das Verhältnis von Demokratie und Islam kommt ihr eine wahre Schlüsselrolle zu. Deshalb plädierte der stellvertretende Außenminister der USA im Mai 1997 entschieden für einen EU-Beitritt der Türkei:

„Die fortgesetzte strategische Bedeutung der Türkei gründet sich auf die Tatsache, dass sie an den Irak, an Syrien und an Iran grenzt, sowie auf ihre geographische Nähe und sprachliche Verwandtschaft mit den Ländern des Kaukasus und Zentralasiens. Aus diesen Gründen sind wir daran interessiert, dass die Türkei sich zu einem starken, wohlhabenden, säkularen und demokratischen Staat entwickelt, der voll in unsere Gemeinschaft integriert ist.“⁶¹

Steht dabei für die USA die militärische Dimension im Vordergrund, so für die Europäer die politische und ökonomische. Deshalb wuchs in der EU der Unmut über Griechenlands Politik des Vetos gegen EU-Finanzhilfen für die Türkei und gegen die geplante Zollunion. Diese Blockade stand der geplanten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Weg – so dass sich manche zu fragen begannen, ob Griechenland „noch europaverträglich“ sei und was aus einer GASP werde, „die von griechischen Neurosen bestimmt wird.“⁶²

1996 gewann Kostas Simitis, Papandreous Nachfolger als PASOK-Vorsitzender, die Parlamentswahlen und wurde griechischer Ministerpräsident. Der umsichtige, oft bedächtig anmutende Politiker ist in vielem der Gegentyp zu Papandreou. Jedenfalls vermeidet Simitis populistische Rhetorik und flammende nationalistische Bekenntnisse. Und der überzeugte Europäer machte bald Anstalten, Griechenlands Beziehungen zu seinen Nachbarn zu entspannen. Das war anfangs ein ziemlich mühsames Unterfangen. Zum einen musste Simitis in Partei und Regierung auf mächtige Konkurrenten Rücksicht nehmen, die Papandreous Erbe hoch hielten, v.a. auf Außenminister Thodoros Pangalos und Verteidigungsminister Tsochadzopoulos, seinen unterlegenen Rivalen als PASOK-

61 Strobe Talbott, Unsere gemeinsamen Aufgaben. Warum Amerika die Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union unterstützt, FAZ 26.5.1997.

62 So Günther Nonnenmacher in der FAZ vom 14.2.1995.

Vorsitzender. Zum anderen standen einem solchen Kurswechsel eingefleischte nationale Traditionen und Leidenschaften in den Nachbarstaaten entgegen, vom Balkan bis in die Türkei. Ausgerechnet zu dem Zeitpunkt, da in Griechenland erstmals seit langem ein kompromissbereiter Ministerpräsident regierte, stellten in der Türkei die Islamisten den Regierungschef. Necmettin Erbakan trat mit dem Vorschlag hervor, die weltberühmte Hagia Sophie in Istanbul in eine Moschee zu verwandeln.⁶³

Im November 1997 rief Simitis die Balkanstaaten zu einem Gipfeltreffen auf Kreta zusammen und forderte programmatisch zur „Schaffung einer neuen Realität“ auf. Gemeint waren friedliche Regelung von Streitfällen und kooperativer wirtschaftlicher Austausch in der gesamten Region. Auf dieser Konferenz, an der neben Griechenland die Türkei, Serbien, Albanien, Mazedonien, Rumänien und Bulgarien teilnahmen, kam es zu zwei historisch denkwürdigen Begegnungen. Zum ersten Mal seit 1948 trafen sich die Repräsentanten Serbiens und Albaniens. Außerdem sprach Simitis mit dem türkischen Ministerpräsidenten Yesut Yilmaz. Dieser lud Simitis nach Ankara ein, wo ein griechischer Ministerpräsident zum letzten Mal im Jahre 1959 gewesen war.⁶⁴

Doch zeitigte Simitis' Versuch, die griechische Außenpolitik unter dem Vorzeichen der Kooperation gleichsam zu europäisieren, zunächst keinen durchschlagenden Erfolg. Es wundert nicht, dass es dagegen nach der langen Gewöhnung an Konfrontation und nationale Rhetorik manche Widerstände gab – nicht nur bei der Opposition und in der seit jeher besonders nationalen griechisch-orthodoxen Kirche, auch in der PASOK-Führung und sogar im Kabinett. So trug etwa der Verteidigungsminister bei zu jenen *dog fights* über der Ägäis und zu den Nadelstichen gegen die Türkei in der Zypernfrage.⁶⁵ Auf der anderen Seite erleichterten auch die häufigen Koalitionswechsel in Ankara, wo manche ebenfalls nicht auf die nationale Karte verzichten mochten, die griechischen Entspannungsbemühungen nicht.

Erst 1999 erfolgte die Wende. Im Februar kam es zu einer akuten Krise zwischen Athen und Ankara, als der türkische Geheimdienst den flüchtigen PKK-Chef Abdullah Öcalan in Nairobi festnahm, wo er Unterschlupf gefunden hatte – in der griechischen Botschaft! Griechische Freunde hatten den meistgesuchten türkischen Staatsbürger nach Athen eingeschleust und Außenminister Pangalos war dann auf die abenteuerliche Idee verfallen, Öcalan mit einem gefälschten zypriotischen Pass nach Kenia zu bringen. Die Frage des dortigen griechischen Botschafters, was man mit dem PKK-Führer, der sich unter dem Codenamen Oma in der griechischen Botschaft versteckt hielt, machen solle, beantwortete das Außenministerium mit der Order: „Schmeißt die Oma raus, notfalls mit Ge-

63 Wolfgang Günther Lerch, Griechen und Türken, FAZ 24.9.1996

64 FAZ 5.11. 1997 und NZZ 6./7.11.1997.

65 In denselben Tagen, in denen Simitis seine Initiative zur regionalen Kooperation startete, heizte Verteidigungsminister Tsochadzopoulos den Konflikt mit der Türkei an und schloss jede EU-Mitgliedschaft der Türkei kategorisch aus, vgl. dazu sein Gespräch mit Horst Bacia, „Die türkischen Drohungen sind unakzeptables Bärengeschrei“, FAZ 4.11.1997.

walt!“⁶⁶ Nach diesem Skandal musste der Hardliner Pangalos, der Türken öffentlich als „Diebe und Mörder“ verunglimpft hatte, seinen Hut nehmen. Sein Nachfolger wurde Jorgos Papandreou, zuvor zweiter Außenminister und zuständig für Europafragen. Dieses Amt übernahm Ioannis Kranidiotis, einer der strategischen Köpfe im Außenministerium, der entschieden einen EU-Beitritt der Türkei befürwortet. „Es gehört zu den Ironien der griechisch-türkischen Geschichte, dass ausgerechnet die schärfste bilaterale Krise die personellen Voraussetzungen für eine Wende produzierten.“⁶⁷ Im August desselben Jahres gestand Papandreou der muslimischen Bevölkerung in Thrazien das Recht auf Selbstdefinition zu – diese klare Stellungnahme gegen die Diskriminierung der türkischen Minderheit, deren Existenz zuvor geleugnet wurde, war auch ein Signal an den Nachbarstaat. Und seit der Wende von 1999 engagiert sich Athen für einen EU-Beitritt der Türkei.

Diese Veränderungen an der Spitze sollten bald ungeahnte Unterstützung von unten erfahren. Ein Erdbeben in Izmit in der türkischen Marmara-Region im August 1999 löste eine beeindruckende Welle spontaner griechischer Hilfsbereitschaft aus. Zum Dank dafür kam im Oktober die türkische Fußballmannschaft Galatasaray-Istanbul zu einem Benefiz-Freundschaftsspiel nach Thessaloniki. Auf mitgebrachten Transparenten war zu lesen: „Wir danken dem griechischen Volk, das das Leid mit uns teilt“. 15.000 griechische Zuschauer bejubelten die türkischen Torschützen – ein Novum. Vier Tage später erschütterte ein Erdbeben die Gegend von Athen. Jetzt gab es auf türkischer Seite zahlreiche Gesten der Solidarität und Hilfsbereitschaft. Im Zeichen dieses Stimmungsumschwungs warb Papandreou offensiv für seine neue Politik der Entspannung und der Kooperation: „Griechenland muss das Zugpferd sein, das die Türkei in die EU bringt“, hielt er den Traditionalisten und Nationalisten aller Provenienz entgegen.⁶⁸

Das war der Bruch Athens mit seiner Vetopolitik gegen die Türkei. Danach konnte der Helsinki-Gipfel der EU im Dezember 1999 der Türkei eine Beitrittsperspektive eröffnen. Man hat Griechenlands Kurswechsel mit der Ostpolitik Willy Brandts verglichen. Tatsächlich sucht sie Erbfeindschaft und nationale Konfrontation zu überwinden und setzt stattdessen auf eine wirtschaftliche und politische Entspannungsdividende – nicht zuletzt durch die Aussicht auf eine Reduktion der überhöhten Rüstungskosten.⁶⁹

Ob sich in Griechenland die alten nationalistischen Überzeugungen und Parolen wirklich schon ein für allemal „tot gelaufen“ haben,⁷⁰ sei dahingestellt. Unstrittig jedoch ist, dass Griechenland seit Ende der neunziger Jahre mit seinen Nachbarn gute bilaterale Beziehungen herstellen will. Das hat gewiss mehrere Motive. Man kann auf den wachsenden zeitlichen Abstand von Bürgerkrieg und Militärdiktatur und auf den Generationswechsel

66 Gerd Höhler, Der Ärger mit Oma. Das Tagebuch des griechischen Botschafters in Kenia enthüllt, wie PKK-Chef Öcalan in türkische Hände fiel, FR 8.3.1999.

67 Niels Kadritzke, Griechen und Türken entdecken die Vorteile guter Nachbarschaft, in: *Le monde diplomatique* Juni 2000, S. 4 f.

68 Michael Schwelien, Vergessen und verziehen. Erdbeben haben zwei alte Feinde zusammengeführt. Die Griechen setzen sich nun für eine EU-Mitgliedschaft der Türkei ein, *Die Zeit* 23.9.1999.

69 Niels Kadritzke, Griechen und Türken entdecken die Vorteile guter Nachbarschaft, a.a.O. (Anm. 67).

70 Heinz-Jürgen Axt, Griechenland – Bewegung in der Außenpolitik, a.a.O. (Anm. 60), S. 3.

in der Regierungspartei verweisen. Auch wollte die Regierung Simitis Griechenland in die Europäische Währungsunion bringen und brauchte deshalb ein besseres Verhältnis zu Brüssel, wo es mit seiner Vetopolitik als lästiger Störenfried galt.⁷¹ Außerdem stand die hergebrachte nationale Abgrenzung den sich rapide intensivierenden Austauschbeziehungen im Wege. Das Interesse an politischer Entspannung, an bilateralen Grenzregimen sowie Handels- und Verkehrsregelungen hat mithin auch handfeste ökonomische Gründe. In Bulgarien und in Mazedonien führen inzwischen griechische Firmen die Liste ausländischer Investoren an. Auch die Entwicklung des griechischen Außenhandels spricht eine deutliche Sprache: Mit Bulgarien ist er von 1992 bis 1999 um 137 Prozent gestiegen, mit Albanien sogar um 446 Prozent. Für Mazedonien gibt es bis 1995, als man sich in den meisten strittigen Fragen endlich auf Kompromisse verständigen mochte, keine Zahlen, von 1995 bis 1999 wuchs der bilaterale Handel um sage und schreibe 730 Prozent.⁷²

Griechenland und die Türkei haben im Rahmen bilateraler Abkommen begonnen, in der Schifffahrt zusammenzuarbeiten – wer je versucht hat, von einer griechischen Insel aus in die Türkei zu gelangen, weiß, wie nötig das war. Außerdem haben sich Athen und Ankara darauf geeinigt, die Eisenbahnverbindung von Thessaloniki nach Istanbul auszubauen, die Zollsysteme zu modernisieren und wissenschaftliche Kooperation zu intensivieren oder vielmehr zu inaugurierten. Zahlreiche weitere Themen werden jetzt erstmals in bilateralen Gesprächen konkret angegangen. Dabei hat man die zwei wohl heikelsten Fragen – den Hoheitsdisput in der Ägäis und den Zypernkonflikt – zunächst aus dieser bilateralen Normalisierung ausgeklammert. Immerhin wussten Journalisten Anfang 2000 zu berichten, Ankara habe Athen im Gegenzug für dessen Kurswechsel zu einer proeuropäischen Türkeipolitik zugesichert, alle territorialen Streitigkeiten, die sich bis 2004 nicht klären ließen, vom Internationalen Gerichtshof in Den Haag entscheiden zu lassen.⁷³ Das hatte Griechenland seit langem gefordert – tatsächlich würde die Bereitschaft dazu das alte nationalistische Nullsummenspiel durchbrechen, dass der eine nur gewinnen kann, was der andere verliert.

4.4. Der Umschwung in der Türkei

Lange hat die Türkei Rauf Denktasch unterstützt und im Gleichklang mit ihm ihr 1974 geschaffenes *fait accompli* der erzwungenen Teilung als Lösung ausgegeben. Ankara schien sich jedoch nie ganz entscheiden zu können zwischen zwei unterschiedlichen Optionen. Die eine, offenbar vor allem in der Armeeführung verbreitet, betonte das nationale geopolitische Interessen an der Präsenz auf Zypern und arbeitete daran, die Trennung zu verfestigen, bis hin zur Ankündigung, die TRNC in das türkische Staatsgebiet inkorporieren zu wollen. Die andere versuchte die TRNC eher als *bargaining chip* für die eigenen Europa-Aspirationen zu nutzen. Lange hat es gedauert, bis die politische Elite in der Tür-

71 NZZ 22./23.1.2000.

72 Heinz-Jürgen Axt, Griechenland – Bewegung in der Außenpolitik, a.a.O. (Anm. 60), S. 4 f.

73 NZZ 22./23.1.2000.

kei zu begreifen begann, dass rhetorische Verleumdungen und Drohgebärden die EU nicht von ihrem Erweiterungskurs abzubringen vermochten, sei es im Blick auf Zypern, sei es im Blick auf die Türkei. Als die EU mit Zypern, nicht aber mit der Türkei Beitrittsverhandlungen begann, reagierte Ankara mit beleidigtem Nationalstolz und verschärfte umgehend die Teilung Zyperns: „Von jetzt an betrachten wir die KKTC (d. i. die TRNC, B.S.) als einen Teil von uns“, erklärte im Sommer 1998 der zuständige Minister, Sükrü Sina Gürel.⁷⁴ Doch trotz solcher rhetorischer Ausfälle und Trotzreaktionen wollte sich Ankara doch nie die eigene europäische Perspektive verbauen. Diese bildet vielmehr seit Atatürks revolutionärer Kraftanstrengung, die Türkei politisch und kulturell zu verwestlichen, eine verlässliche Konstante ihrer Außenpolitik. Der Sieg über die PKK und die Wende Griechenlands haben die türkische EU-Perspektive beschleunigt. Vor allem der ehemalige Außenminister Ismail Cem hat viel dafür getan, dass die Türkei die griechischen Kooperationssignale positiv aufnahm und als Chance verstand, die Beziehungen zu Athen und zur EU insgesamt zu verbessern. Kurz vor dem EU-Gipfel im Dezember 2001 räumte die Türkei zwei Steine aus dem Weg: Sie stimmte der ESVP zu und sie gab Denktasch unumwunden zu verstehen, dass sie die eigene EU-Perspektive nicht für die TRNC opfern werde.

Das brachte Kofi Annans Bemühungen voran: Unmittelbar darauf bot der wendige Denktasch wieder Gespräche an und lud Glafkos Klerides, seinen altbekannten Kontrahenten aus den fünfziger Jahren,⁷⁵ zu einem Abendessen in sein Privathaus ein. Dieser nahm die Einladung an – erstmals begab sich ein Präsident der Republik Zypern auf die andere Seite der *green line*. Eine Reihe direkter Gespräche zwischen Dezember 2001 und Februar 2003 folgten, zeitweilig trafen sich beide zwei bis drei Mal pro Woche. Im November 2002 legte Kofi Annan seinen Plan vor.

Alles spricht dafür, dass Denktaschs Initiative in Ankara angestoßen wurde.⁷⁶ Hatte er zuvor Verhandlungen an die Anerkennung der TRNC geknüpft, verzichteten jetzt beide Kontrahenten für ihr erstes Treffen, bei dem auch Alvaro de Soto, der Zypernbeauftragte des UN-Generalsekretärs, dabei war, auf sämtliche Vorbedingungen. Offensichtlich begann man sich in Ankara gewahr zu werden, dass man bald als Besatzungsmacht in einem EU-Land dastehen würde, was einen Schatten auf die eigene Europaperspektive werfen könnte. Anderen Deutungen zufolge hat die Türkei nach dem 11. September an politischer Bedeutung für die Weltpolitik und damit auch an Selbstbewusstsein gewonnen, was ihr Kompromisse erleichterte. Im Februar 2002 schickte Außenminister Ismail Cem den EU-Außenministern einen Brief mit der Absichtserklärung, Ankara wolle eine für beide

74 NZZ 9.4.1998.

75 Die beiden Juristen, fast gleich alt, kennen sich aus gemeinsamer Anwaltstätigkeit und Opposition gegen die Kolonialherrschaft. Und sie beide waren von 1968 bis 1974 betraut mit den *intercommunal negotiations* über eine Regelung des Konflikts. Vgl. Tozun Bahcheli, Domestic Political Developments, a.a.O. (Anm. 2), S. 109.

76 FAZ 15.1.2001.

Seiten akzeptable Zypern-Lösung und er selbst sei bereit, „als Makler beider Seiten und nicht nur als Schutzmacht“ des Nordens zu agieren.⁷⁷

Schien damit der Weg zu einer Lösung des Zypernproblems freigeräumt, so sollte es schon bald wieder zu einem Rückschlag kommen. Im Juli 2002 rebellierten die Proeuropäer in der türkischen Regierung offen gegen den unbeweglichen Traditionalismus des kranken Ecevit. Außenminister Cem verließ zusammen mit sechs Ministern dessen Regierung und Partei. Sein Nachfolger wurde ausgerechnet der Hardliner Sükrü Sina Gürel, als Staatsminister für Zypernangelegenheiten zuvor verantwortlich für die Devise, die Teilung sei die Lösung. Das war ein deutliches Signal für „Präsident“ Denktasch, dass Ankara seinen „Staat“ vorerst weiter unterstützte.

Doch der Schein trog, die Kräfte der Beharrung waren in der Defensive. Unmittelbar nach der Regierungskrise verabschiedete das Parlament im August 2002 gegen den Willen der Nationalisten ein beeindruckendes Reformpaket, die so genannten EU-Reformen.⁷⁸ Sie schufen die Todesstrafe ab und führten erstmals für die kurdische Minderheit die Möglichkeit ein, deren Sprache in privaten Institutionen und Medien zu benutzen. Außerdem wurden geltende Einschränkungen des Versammlungsrechts und der Meinungsfreiheit sowie des Eigentumsrechts für jüdische und christliche Gemeinden aufgehoben. Vollends erschütterten dann die Parlamentswahlen vom November 2002 das bisherige Vor und Zurück in Ankara. Seit ihrem überwältigenden Wahlsieg besitzt die erst 2001 gegründete Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) von Recep Tayyip Erdogan eine komfortable Zweidrittelmehrheit.

Die kemalistische Elite in Staat und Armeeführung versteht sich seit Atatürk als Hüter der republikanischen Verfassung. Sie beobachtete den Wahlsieger aufgrund seiner Vergangenheit in der islamistischen Wohlfahrtspartei Erbakans mit Argwohn. Recep Tayyip Erdogan konnte, wie skizziert, aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht sofort zum Regierungschef gewählt werden, sondern erst im März 2003. Er war auf die Kooperation mit dem Staatspräsidenten und mit den Mächtigen im Militär angewiesen, umso mehr, als die Türkei durch den Irak-Krieg in eine schwierige Lage widerstreitender Interessen geriet. Diese Konstellation dürfte dazu beigetragen haben, dass sich Gül und Erdogan in der brennenden Zypernfrage zunächst auf keine weiteren Konflikte mit den Traditionalisten in der Armee einlassen mochten, sondern auf einem prekären Grat zwischen Kontinuität und neuem Denken wanderten. Auf seiner ersten Europareise nach seinem Wahlsieg verkündete Erdogan, jetzt sei die „Ära der Falken“ vorüber und forderte, die Türkei müsse selbstkritisch die politischen Kosten Zyperns in den letzten vierzig Jahren bilanzieren.⁷⁹ Und seit Anfang 2003 forderte er Denktasch immer wieder dazu auf, eine konstruktive Lösung auf der Grundlage des Annan-Plans zu suchen. Das war das Neue. Das Alte bestand darin, dass die Regierung Erdogan darauf Rücksicht nehmen muss, dass Denktasch

77 Zit. n. FAZ 18.2.2002.

78 Vgl. Die Erweiterung fortsetzen. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens, Rumäniens und der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, a.a.O. (Anm. 15), S. 33-40.

79 Rainer Hermann: Kampf der alten Garde. Der Zypern-Plan der UN und die Machtverhältnisse in Ankara, FAZ 26.11.2002.

noch immer der Protégé mächtiger Männer ist. So hat ihn etwa der Chef des Generalstabs, General Özmök, ostentativ im Krankenhaus besucht. Auch andere Generäle finden immer wieder lobende Worte für Denktasch. Ohne diese Unterstützung hätte sich der „Präsident“ der TRNC nicht leisten können, die von Kofi Annan vorgeschlagene Gründungsvereinbarung für eine Zypernlösung am 11. März 2003 scheitern zu lassen.

Doch könnte sich das bald als der letzte Akt im Bemühen Denktaschs erweisen, Präsident eines anerkannten Staates zu werden. Im Mai 2003 hat Ankara die Visumpflicht für Bürger der Republik Zypern aufgehoben und damit das Land erstmals seit 40 Jahren für griechische Zyprioten geöffnet. Außerdem hat die Regierung Erdogan eine Machtprobe mit den Beharrungskräften im Militär gewonnen, als es ihr im Juli 2003 gelang, mit dem siebten „Reformpaket“ Aufgabenbestimmung und Zusammensetzung des Nationalen Sicherheitsrates entscheidend zu verändern. Er ist künftig ein beratendes Gremium und sein Generalsekretär, nicht länger einem Militär vorbehalten, verliert seine bisherigen Exekutiv- und Überwachungsbefugnisse. Auf der legislativen Ebene ist das Militär damit ziviler politischer Kontrolle unterstellt, ein Reformschritt, den viele der kemalistisch geprägten Türkei nicht zugetraut hatten. Die Europäische Kommission kommt zum Schluss, dass diese Gesetze, sofern sie effektiv in die Praxis umgesetzt werden, die zivile Kontrolle über das Militär der Praxis der EU-Mitglieder angleichen.⁸⁰

Alles deutet darauf hin, dass die Regierung Erdogan den Machtkampf mit den Falken unter der kemalistischen Elite auch in der Zypernfrage, offenbar die *pièce de résistance* gegen den neuen Kurs, für sich entschieden hat. Vor den Wahlen in der TRNC im Dezember 2003 verhehlte sie ihre Sympathien für die Opposition nicht und trat offen für die Wiederaufnahme von Verhandlungen ein. Und unmittelbar nach der Wahl hatte Erdogan erklärt, ihr Ergebnis sei ein klares Signal, Nordzypern brauche neue Politiker.⁸¹ Nach einem Treffen, an dem Staatspräsident Sezer, Ministerpräsident Erdogan und Außenminister Gül sowie Generalstabschef Özkök Anfang Januar 2004 teilgenommen hatten, gab die türkische Staatsspitze bekannt, die Türkei strebe eine rasche Lösung für Zypern an. Nach kritischen Pressemeldungen, denen zufolge sich Teile der Armeeführung gegen die Preisgabe Nordzyperns sperrten,⁸² entschied dann auch der Nationale Sicherheitsrat der Türkei im Sinne der Regierung, dass die Verhandlungen auf der Grundlage des Annan-Planes wieder aufgenommen werden sollen.⁸³ Dass es dazu kam, hat primär mit der Entschlossenheit der Regierung Erdogan zu tun, alle Hindernisse auf dem Weg zu Beitrittsverhandlungen mit der EU beiseite zu räumen. Doch spielte ihr dabei auch die innenpolitische Entwicklung im Norden Zyperns in die Hände.

80 2003. Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, a.a.O. (Anm. 15), S. 20 f.

81 FR 29.12.2003.

82 Widersprüchliche Zypern-Politik der Türkei. Großer Widerstand in der Armee gegen den UNO-Friedensplan, NZZ 15.1.04.

83 Ankara zu neuen Zypern-Gesprächen bereit. Entschluss der Regierung trotz Warnungen von Generälen, NZZ 24./25.1.04.

4.5. Proeuropäische Massenmobilisierung in der TRNC

Umfragen zufolge befürwortet im Norden Zyperns seit geraumer Zeit eine Mehrheit eine Verhandlungslösung mit dem Süden, um von einem EU-Beitritt ebenfalls profitieren zu können.⁸⁴ Neu war dagegen, dass diese Mehrheit, von der veränderten internationalen Konstellation offenbar ermutigt, zu Beginn des Jahres 2003 ihren politischen Willen auf die Straße trug. Im Januar und Februar demonstrierten zuerst 30.000, dann 60.000 türkische Zyprioten für den Annan-Plan und gegen die Verweigerungshaltung ihres „Präsidenten“. Die vielen blauen EU-Fahnen ließen am Ziel wenig Zweifel, bis zu einem Drittel der gesamten Bevölkerung beteiligte sich an den Protesten. „Der Frieden auf Zypern kann nicht mehr verhindert werden“, skandierte die Menge auf dem zentralen Inönü-Platz in der geteilten Hauptstadt. Das Alltagsleben in Lefkosia stand still, an Schulen und Universitäten fiel der Unterricht aus. Die Demonstranten forderten den Rücktritt Rauf Denktaschs, der drei Jahrzehnte lang kaum angefochten war.⁸⁵

Dieser Stimmungsumschwung hat zwei Hauptursachen. Die eine ist, wie gezeigt, die veränderte internationale Konstellation, einer Zypernlösung so günstig wie wohl nie zuvor. Die andere hat viel mit der desolaten wirtschaftlichen Lage Nordzyperns zu tun. Während der reiche Süden ökonomisch die Bedingungen für die EU-Aufnahme problemlos erfüllt und fast 80 Prozent ihres durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens erzielt, beläuft sich dieses im Norden gerade einmal auf ein Drittel des Südens. Aufgrund des Embargos kann die TRNC seit 1974 fast nur mit der Türkei Handel treiben, internationale Flüge nach Nordzypern gibt es nicht. Und während der Tourismus im Süden seit Jahren anhaltend boomt, ist er im Norden nie wieder richtig auf die Füße gekommen.⁸⁶ Die große Mehrheit der türkischen Zyprioten sieht im Annan-Plan ihre letzte Hoffnung, ihrer seit dreißig Jahren anhaltenden internationalen Isolierung endlich zu entrinnen und ihre ökonomische Lage zu verbessern. Und diese ist beklagenswert: 2003 beträgt das Pro-Kopf-Einkommen 4.400 Euro – gegenüber 15.010 Euro im Süden.⁸⁷

Treibende Kraft dieser Mobilisierung war das Komitee „Dieses Land ist unser“, in dem Gewerkschaften und Handelskammer der TRNC die führende Rolle spielen. Es intensivierte den politischen Druck, nachdem Denktaschs Weigerung in Den Haag dazu geführt hatte, dass Kofi Annan seine Bemühungen vorerst einstellte – nicht ohne darauf hinzuweisen, das Scheitern widerspreche auch „den konkreten und praktischen Interessen der türkischen Zyprioten.“⁸⁸ Eine Woche, nachdem Zypern zusammen mit neun anderen Ländern feierlich seinen EU-Beitritt unterzeichnet hatte, ließ Denktasch am 23. April mit seinem Überraschungscoup die green line für wechselseitige Besuche öffnen.

84 Economist 25.4.-1.5.1998.

85 NZZ 15.1.2003.

86 Michael Jeismann, Der Schatz, den keiner hebt. Nordzypern: Besuch in einem Schattenreich, FAZ 17.10.2002.

87 Bericht über die Vorbereitungen Zyperns auf die Mitgliedschaft, a.a.O. (Anm. 3), Anm. 2, S. 5.

88 Annan-Bericht, a.a.O. (Anm. 1), Ziffer 130, S. 28.

Seither machten Hunderttausende davon Gebrauch. Allein zwischen April und September haben offiziellen Angaben zufolge rund 800.000 Menschen jene Demarkationslinie passiert, die dreißig Jahre lang undurchdringlicher als die Berliner Mauer war. Tatsächlich fühlt sich mancher Beobachter bereits „an das Ende der DDR erinnert. Die Massendemonstrationen gegen das Denktasch-Regime, die Öffnung der Schlagbäume, mit der die Behörden den immer größeren Druck abzulassen hofften, nun die Begegnungen der Menschen. Damit ist ein Wiedervereinigungsprozess in Gang gekommen, der wohl nicht mehr aufzuhalten ist.“⁸⁹

Es wird sich schon bald weisen, ob sich diese Geschichte wiederholt. Der Abstimmung mit den Füßen folgte in der TRNC ein politisches Votum. Mitte Dezember 2003 fanden dort Parlamentswahlen statt. Drei Wahllisten machten gegen Denktasch Front. Einmal die Republikanische Partei (CTP) von Mehmet Ali Talat, die stärkste Oppositionspartei, die seit den Kommunalwahlen vom Juni 2002 die Bürgermeister in den größten Städten stellt. Dann die Bewegung für Frieden und Demokratie (BDP) mit dem Spitzenkandidaten Mustafa Akinci, dem früheren Bürgermeister von Nikosia. Und schließlich das Wahlbündnis „Lösung und Europäische Union“ (CAP), gegründet von Ali Erel, dem Präsidenten der türkisch-zypriotischen Handelskammer. Im September unterzeichneten diese drei Parteien ein Protokoll, „das einem vorweggenommenen Koalitionsvertrag gleichkommt“.⁹⁰ Es forderte eine Föderative Republik auf der Basis des Annan-Plans, keine Koalition mit den Parteien des Status quo, die Ablösung Denktaschs als Verhandlungsführer, schließlich verbat man sich jede Einmischung durch antieuropäische Kräfte der Türkei und nahm Stellung gegen „demographische Manipulationen“ des Wählerwillens. Was diesen letzten Punkt angeht, war die kleine Oppositionspartei Patriotische Vereinigungsbewegung (YBH) noch radikaler: Aus Protest dagegen, dass 50.000 anatolische Siedler bereits eingebürgert wurden, trat sie gar nicht an zu Wahlen. Stattdessen klagte sie beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und fordert, ihnen das Wahlrecht wieder abzuerkennen.

Die Oppositionsparteien machten kräftige Gewinne, während die konservativen Regierungsparteien entsprechend verloren. Freilich haben sich die Stimmen, die Denktasch eine vernichtende Wahlniederlage prognostizierten, als voreilig erwiesen. Stärkste Partei wurde die Republikanische Partei (CTP) von Mehmet Ali Talat mit 35,18 Prozent, die damit vor der Nationalen Einheitspartei (UBP) des Präsidenten lag. Drittstärkste Kraft wurde die Bewegung für Frieden und Demokratie (BDP) von Mustafa Akinci, gefolgt von der Demokratischen Partei (DP) von Serdar Denktasch, dem Sohn des „Präsidenten“, mit 12,93 Prozent. Die anderen Gruppierungen scheiterten an der Sperrklausel. Gemessen am letzten Wahlergebnis von 1998 bedeutete das zwar eine erdrutschartige Niederlage für das Establishment. UBP und DP hatten bei den letzten Wahlen vor fünf Jahren noch bei 40,3 und 22,6 Prozent gelegen. Gleichwohl blieben die Gewinne für diejenigen, die Rauf Denktasch als Verhandlungsführer für die TRNC ablösen und umgehend über eine Regelung verhandeln wollten, hinter den Erwartungen zurück: Die Umrechnung in Parla-

89 Gerd Höhler, *Mein Grieche, dein Grieche*, FR 2./3.10.2002.

90 Niels Kadritzke, *Die Chancen für eine europäische Lösung des Zypern-Konflikts*, a.a.O. (Anm. 8).

mentssitze ergab ein für die Reformer enttäuschendes Patt: Beide Lager kamen auf 25 Sitze.⁹¹

Unmittelbar nach den Wahlen drängte Ankara die Parteien der TRNC, eine handlungsfähige Regierungskoalition mit neuen Politikern zu bilden.⁹² Klarer ging es kaum. Wäre nämlich binnen zwei Monaten in Nordzypern keine Regierung zustande gekommen, wären Neuwahlen fällig geworden. Und viele trauten Denktasch durchaus zu, diese Karte zu ziehen. Er tat es nicht. Vielmehr billigte er vier Wochen nach den Wahlen die neue Koalitionsregierung. Mehmet Ali Talat hat ein Regierungsbündnis mit der Demokratischen Partei von Serdar Denktasch geschlossen, das über eine hauchdünne Mehrheit von einer Stimme verfügt. Damit hat sich zumindest der von Erdogan geforderte Generationswandel auch in der TRNC vollzogen, der neue Regierungschef ist 51 Jahre alt. Weit auseinander liegen die Einschätzungen über die politischen Bestrebungen von Denktaschs Sohn. Während die einen beobachten wollen, dass er sich von Rauf Denktasch abzusetzen begonnen hat, ihn gar als Motor für die Öffnung der *green line* vom April 2003 sehen wollen,⁹³ sind andere überzeugt, dass der Sohn, jetzt „Außenminister“ der TRNC, sich nie traue, seinem Vater zu widersprechen.⁹⁴

Wie dem auch sei, das Hauptziel der neuen Regierung ist es erklärtermaßen, so bald wie möglich eine gemeinsame Linie mit Ankara festzulegen und die Zypern-Verhandlungen wieder aufzunehmen. Die Zeit dafür wird nun arg knapp. Damit auch die türkischen Zyprioten noch EU-Bürger werden könnten, müssten die Verhandlungen bald abgeschlossen werden. Am 1. Mai 2004 wird die Republik Zypern unwiderruflich EU-Mitglied. Vieles spricht dafür, dass im allerletzten Moment doch noch gelingen könnte, was drei Jahrzehnte lang mehrfach versucht, aber bisher noch allemal misslungen war.

5. Bessere Bedingungen denn je – doch steckt der Teufel bekanntlich im Detail

Medizinisch hat der Begriff der Krise eine engere Konnotation als in der Politik: Er meint den entscheidenden Augenblick, in der sich die Krankheit zuspitzt auf eine Wende zur Heilung oder aber zur Verschlimmerung. Zypern scheint sich auf einen solchen Moment zuzubewegen.

International ist die Konstellation günstiger denn je. Athen, das die Annäherung der Türkei an die EU lange boykottierte, hat sich zu einem dezidierten Befürworter ihrer EU-Mitgliedschaft gewandelt. Die Türkei wiederum, die Zypern lange strategisch und poli-

91 Das amtliche Endergebnis teilte das Deutsch-Zyprische Forums in einer Pressemitteilung vom 15.12.2003 mit.

92 FR 29.12.2003.

93 Werner Adam, Der Annan-Plan. Auf Zypern machen Inseltürken wie Inselgriechen ihren Politikern Beine, FAZ 14.1.2004.

94 NZZ 15.1.2004.

tisch als Vehikel nutzte, tritt jetzt für eine möglichst schnelle Lösung ein, um die Verhandlungen über ihren eigenen EU-Beitritt nicht zu gefährden. Hinzu kommt die politische Dynamik in der TRNC, die in eine seit Jahrzehnten festgefahrene Situation Bewegung gebracht hat. Nicht nur, dass die neue Regierung zusammen mit Ankara auf die schnelle Wiederaufnahme der Verhandlungen drängt. Die Grenzöffnungen seit April haben die wechselseitige Abschottung der *communities* durchbrochen. Seither passieren trotz langwieriger Formalitäten jeden Tag Tausende die *green line*. Und was vielleicht noch mehr ins Gewicht fällt: Seither ist es zu keinen nennenswerten Zwischenfällen gekommen, wohl aber zu unzähligen Begegnungen und gemeinsamen Initiativen. Deshalb ist schon jetzt der von den Nationalisten beider Seiten lange gehätschelte Mythos, beide Volksgruppen seien von einem naturwüchsigen Hass geprägt und könnten nach den Massakern von 1963/64 und 1974 nie wieder in einer gemeinsamen Föderation zusammenleben, Lügen gestraft. Bis Ende 2003 haben rund 68.000 türkische Zyprioten bei den Behörden der Republik Zypern einen Reisepass beantragt.⁹⁵ Mit einer berühmten Formulierung Ernest Renans könnte man das als „un plébiscite de tous les jours“ bezeichnen, und zwar eines *sui generis*: gegen erzwungene Isolierung und staatliche Sezession.

Nun darf dies aber nicht zu der Illusion verleiten, der EU-Beitritt löse das Problem gleichsam von selbst. Vielmehr – und das ist mit der sich zuspitzenden Krise im medizinischen Sinne gemeint – vertieft sich nun die Kluft zwischen der Notwendigkeit, die Zypernfrage schnell zu regeln, und den Schwierigkeiten, im Detail Regelungen zu finden, die beide Seiten zufrieden stellen. Ein Großteil der türkischen Zyprioten will offenbar die bisherige Teilung überwinden und ebenso wie die Landsleute im Süden teilhaben an der von der EU verheißenen Perspektive von Reichtum und Reisemöglichkeiten. Zugleich ist damit indes ihr Sicherheitsdilemma noch nicht überwunden. Die türkischen Zyprioten möchten sich in religiöser, sprachlicher, kultureller und politischer Hinsicht geschützt wissen vor einer Majorisierung – oder gar, wie gehabt, vor Unterdrückung und Verfolgung – durch die griechische Mehrheit. Deshalb liegt ihnen daran, Kompetenzen und *self-government* in ihrem *constituent state*, wie der Annan-Plan den künftigen Teilstaat im Norden nennt, möglichst weitreichend auszulegen. Dem steht das Interesse der anderen Seite entgegen, dem *common state* Handlungsfähigkeit und Souveränität zu sichern. Dieser Gegensatz ist struktureller Art und der Teufel steckt bekanntlich im Detail: In der Tat ist die konkrete Regelung gegensätzlicher Interessen voller Fallstricke, selbst wenn der Wille zur politischen Einigung – anders als bisher – vorhanden sein sollte. Immerhin hat die Schweiz, auf die der Annan-Plan gern rekurriert, eine Besetzung durch französische Revolutionsarmeen, ein halbes Jahrhundert anhaltender Verfassungskämpfe und sogar noch einen Bürgerkrieg gebraucht, bis sie die Souveränitätsansprüche der alten Kantone und den modernen demokratischen Bundesstaat 1848 in eine ausgezirkelte Balance zu bringen vermochte. Man kann das Patt, mit dem das Wahlergebnis in der TRNC vom 14. Dezember 2003 trotz aller Zugewinne der Reformer endete, als Ausdruck dieses doppelten und widersprüchlichen Interesses deuten, mit dem Süden der EU beizutreten und doch zugleich den Schutz vor ihm im Teilstaat gewahrt zu wissen.

95 FR 29.12.2003.

Eine Einigung setzt im Süden ein hohes Maß an Empathie für dieses widersprüchliche Interesse des Nordens sowie die Bereitschaft voraus, darauf einzugehen. Damit ist es aber bisher, wie Kofi Annan festhielt, nicht zum Besten bestellt. Die Mitgliedschaft der EU gilt allzu vielen griechischen Zyprioten als Automatismus, der TRNC und Ankara dazu bringen wird nachzugeben. Somit sehen sie wenig Grund, die eigene Geschichte selbstkritisch zu reflektieren, die eigene Position in Frage zu stellen und zu verändern. Das könnte sich bald als Köhlerglaube erweisen. Die politische Klasse der Republik Zypern hat bisher nicht viel unternommen, um die eigenen Bürger zu überzeugen von der Komplexität der im Annan-Plan vorgesehenen Teilstaatenregelung, die den türkischen Landsleuten ein hohes Maß an Partizipationsmöglichkeiten im *common state* zugesteht. Ohne eine solche besondere Rücksicht der Mehrheit auf die Minderheit wird sich eine Einigung nicht erzielen lassen. Die Wahlkampagne und der Wahlsieg von Papadopoulos Anfang 2003 hat jedenfalls gezeigt, dass es auch im Süden Zyperns nicht an Intransigenz fehlt. Außerdem kam Nikosia bisher noch nie in die Lage, ihre Kompromissbereitschaft und ihren politischen Einigungswillen wirklich unter Beweis stellen zu müssen, Denktasch hat es ihr leicht gemacht. Das könnte sich bald ändern. Es ist nicht völlig auszuschließen, dass es bei neuen Verhandlungen über den Annan-Plan trotz besserer internationaler Konstellation und mehr gutem Willen nicht zu einer Einigung kommt. In einem *worst case*-Szenario könnte das sogar die griechisch-türkische Kooperation und das Verhältnis der Türkei zu Europa in Mitleidenschaft ziehen.

Zypern steht als eines der prominenten Beispiele dafür, wie wenig ethnische Separation imstande ist, nationale Konflikte zu befrieden und wie sehr diese umgekehrt dazu beitragen kann, solche Konflikte zu verhärten. Die mit Gewalt durchgeführte Teilung hat Zypern ebenso wenig befriedet, wie der so genannte „Austausch“ von 1923 die Erbfeindschaft zwischen Griechen und Türken. Im Gegenteil. Trotzdem tauchen immer wieder – mitunter gar unter Verweis auf die „guten“ Erfahrungen der Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg – Vorschläge auf, Volksgruppenkonflikte durch die Trennung in ethnisch homogene Staaten zu lösen. Überhaupt dürfe man beim Nachdenken über hartnäckige und gewaltträchtige Nationalitätenkonflikte die Anpassung staatlicher Grenzen an ethnische Gegebenheiten nicht tabuieren. Der Gestus dieser vermeintlichen Tabubrecher kamoufliert, dass zum Nationalismus seit dem späten 19. Jahrhundert schon immer die Ideologie – und oft auch die Praxis – gehörte, die Nationalitäten im angeblichen Interesse des Friedens zu entmischen, sprich: zu „säubern“. Zwar ist die Vorstellung, ethnische Homogenität stifte gesellschaftlichen Frieden und parteienübergreifenden Konsens, hinreichend oft widerlegt worden, erfreut sich jedoch noch immer großer Beliebtheit. Wer solche Trennungskonzepte befürwortet, könnte sich, wenn er nur wollte, von der griechisch-türkischen Feindschaft und vom Zypernkonflikt eines Besseren belehren lassen.

Vieles spricht dafür, dass Europa diese Lektion gelernt hat. Jedenfalls setzte sie sich in dem 1999 beschlossenen Stabilitätspakt für Südosteuropa ausdrücklich für „den Erhalt der multinationalen und multiethnischen Vielfalt der Länder in der Region und für Minderheitenschutz“ ein. Damit weist die EU alle ethnisch verengten Vorstellungen von nachholender Nationalstaatsbildung zurück. Stattdessen setzt sie sich für umfassende Minderheitenschutzregelungen ein und hat mit ihrer politisch konditionierten Präventionsstrategie der Heranführung in den ostmitteleuropäischen Staaten beachtliche Erfolge

erzielt.⁹⁶ Nur wenn die Mehrheiten die Minderheiten als gleichberechtigt anerkennen und ihnen umfassende Rechte von kommunalem und regionalem *self-government* gewähren, können multinationale Staaten funktionieren. Diese Aufgabe muss die Republik Zypern jetzt nachholen, weil die EU aufgrund griechischen Drucks ihren Beitritt ungeachtet einer vorausgehenden Konfliktlösung beschloss. Damit hat die EU seinerzeit praktisch für die griechische Seite Partei ergriffen und auf die harte Konditionierung des Beitritts verzichtet.⁹⁷ Das zieht nun die Folgewirkung nach sich, dass der Zypernkonflikt in die EU importiert wird und ihre Türkeipolitik bald einem Veto Nikosias unterliegt. Deshalb muss die Europäische Union alles unternehmen, dass es vor dem Beitritt Zyperns doch noch zu einer Regelung kommt. Und sie darf sich nicht scheuen, weiter Druck auf alle externen und internen Akteure auszuüben, auch auf die Regierung Papadopoulos.

Dasselbe gilt für die einzelnen Mitgliedsstaaten. Berlin hat den Umschwung in der griechischen Außenpolitik früh erkannt und unterstützt. Und Außenminister Fischer setzt sich vom Beginn seiner Amtszeit an dafür ein, das Verhältnis der EU zur Türkei zu verbessern. Er unterstreicht immer wieder, eine europäische und demokratische Türkei liege im europäischen Interesse. Die EU kann das wohl noch keineswegs abgeschlossene Ringen zwischen Proeuropäern und traditionellen kemalistischen Nationalisten in Ankara weiter beeinflussen. Nur wenn sie auch nach ihrer Erweiterung im Mai 2004 nicht an ihrer Zusage rüttelt, Ankara – die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien vorausgesetzt – im Dezember 2004 ein festes Datum für Beitrittsverhandlungen zu nennen, wird Erdogan der türkischen Öffentlichkeit klar machen können, dass eine Zypernlösung zu den Voraussetzungen für den EU-Beitritt der Türkei gehört. Insofern ist „die Verlässlichkeit der europäischen Türkei-Politik der Schlüssel zur Lösung des Zypernproblems.“⁹⁸

Dabei fällt dem Betrachter ein Widerspruch auf. Liest man den letzten Bericht der EU-Kommission zum Stand der Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, so scheint dieser offen. Jedenfalls ist nach diesem Bericht kaum vorzustellen, dass die Kommission – sofern nicht noch etwas völlig Unvorhergesehenes geschieht – im Dezember 2004 zu dem Ergebnis gelangen wird, die Türkei erfülle die Beitrittskriterien nicht. Dagegen erwecken manche Stellungnahmen aus den in dieser Frage uneinheitlichen Unionsparteien, aber auch Polemiken namhafter deutscher Historiker gegen die Aufnahme der Türkei in die EU⁹⁹ den Eindruck, es sei noch nichts entschieden. Die Diskrepanz zwischen der Geschwindigkeit der offiziellen EU-Politik und den nachhinkenden politischen Öffentlichkeiten birgt gefährliche Potenziale für das politische Instrumentalisieren von Ängsten und

96 Vgl. Bruno Schoch, Interessen statt Identitätspolitik – Minderheitenkonflikte in den EU-Beitrittsstaaten, in: Reinhard Mutz et al., Hg., Friedensgutachten 2001, Münster (Lit), 2001, S. 197-206.

97 Heinz Kramer, Patt auf Zypern, SWP-Aktuell 13, Mai 2002, S. 9, sowie Matthias Dembinski, Bedingt handlungsfähig? Eine Studie zur Türkeipolitik der Europäischen Union, a.a.O. (Anm. 55).

98 Niels Kadritzke, Die Chancen für eine europäische Lösung des Zypern-Konflikts, a.a.O. (Anm. 8).

99 Vgl. Dazu Matthias Dembinski, Sabine Mannitz und Wolfgang Wagner, Die EU auf der Flucht nach vorne: Chancen und Risiken eines türkischen Beitritts, in: Corinna Hauswedell et al., Hg., Friedensgutachten 2003, Münster (Lit), 2003, S. 157-165.

Ressentiments. Deshalb muss die öffentliche Diskussion über die Beitrittsperspektive der Türkei intensiviert werden, nicht nur in Deutschland.

Die EU-Erweiterung im Mai könnte die alte politische Auseinandersetzung zwischen den beiden Traditionssträngen Staatsbürgernation versus Ethnonation neu beleben. Den zehn neuen Mitgliedern ist das kulturelle Nationsverständnis geläufiger als die westliche Staatsbürgernation mit ihren individuellen Freiheiten und Rechten, deren Geltung nicht von ethnischer Zugehörigkeit abhängt. Das haben die postsozialistischen Länder mit Zypern gemein. Eine Schlüsselrolle in diesen Kontroversen wird Deutschland spielen. Gerade weil „die verspätete Nation“ so lange gebraucht hat, um ihre antiwestlichen Vorbehalte zu überwinden und sich als Staatsbürgernation zu verstehen, kann und sollte sie anderen dabei helfen, dasselbe zu erreichen. Denn im Kern bedeutet Deutschlands langer Weg nach Westen die erfolgreiche Angleichung der eigenen kulturalistischen Auffassung an das westliche Nationsverständnis. *Mutatis mutandis* hat auch Zypern einen ähnlichen Wandel vor sich. Der Prozess eines gemeinsamen *nation-building* hat hier, solange sich beide Seiten noch immer stärker mit ihren „Mutternationen“ identifizieren als mit dem zu schaffenden *common state*, noch gar nicht richtig begonnen. Das traditionelle Nullsummenspiel in die von Kofi Annan ins Auge gefasste *win-win*-Situation zu verwandeln, erfordert, dass die einen bereit sind, ihre Macht zu teilen, und die anderen, in einen gemeinsamen Staat zurückzukehren. Internationale Akteure können das zwar befördern, doch letzten Endes hängt die Lösung ab vom politischen Willen und der Kompromissbereitschaft der Akteure im Land selbst. Der hier vertretenen optimistischen Perspektive, dass das im letzten Moment doch noch gelingen könne, stehen vier Jahrzehnte vergeblicher Hoffnungen auf Zypern entgegen.